THE SENATE

COMPETITION IN THE PUBLIC INTEREST: LARGE BANK MERGERS IN CANADA

Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

Chair
The Honourable E. Leo Kolber

Deputy Chair
The Honourable David Tkachuk

December 2002

Ce rapport est aussi disponible en français
Des renseignements sur le Comité sont donnés sur le site :
www.senate-senat.ca/bancom.asp

Information regarding the Committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/bancom.asp

Competition In The Public Interest: Large Bank Mergers In Canada

Table of Contents

Membership v

Order of Reference vii

Recommendations ix

Introduction 1

The Effect of a Merger on the National Economy and
Consumers of Financial Services 3

Approval by the Competition Bureau and the OSFI 4

Commitments and Undertakings by Merging Banks 5

Promoting Competition in the Financial Services Sector 7

The Current Merger Review Process for Large Banks 8

The Role of Parliament in the Large Bank Merger Review Process 10

In Conclusion 11

Appendix 1

Letter from the Minister of Finance and the Secretary of State
(International Financial Institutions 12

Appendix 2

Evidence about the Public Interest 14

Access by Canadians in all Regions to Convenient and Quality Services 15

Choice among Financial Service Providers and
the Availability of Financing 17

Long-term Growth Prospects through Effective,
Internationally Competitive Institutions 19

Transition Issues 22

Appendix 3: The Merger Review Process for Large Banks in Canada

The Process 24

Review by the Competition Bureau 25

Review by the Office of the Superintendent of Financial Institutions 26

An Element of the Public Interest: The Public Interest Impact Assessment 27

Appendix 4

Witnesses and Submissions 28

Membership

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	*Lynch-Staunton (or Kinsella)
*Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	Meighen
Fitzpatrick	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Prud'homme, P.C.
Kroft	Setlakwe

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Banks, Cook, Day, Fraser, Hubley, Mahovlich and Stollery were members of the Committee at various stages during the course of this study.

Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:

Ms. June Dewetering, Acting Principal

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Denis Robert, Clerk of the Committee

Order of reference

Extract from the *Journals of the Senate* of November 6, 2002:

"Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kolber, seconded by the Honourable Senator Maheu:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study the public interest implications for large bank mergers on:

- Access for Canadians throughout the country to convenient and quality financial services;

- The availability of financing for individuals and businesses, particularly small and mid-sized businesses;

- The Canadian economy and the ability of Canadian business to compete internationally;

- Communities and bank employees; and

- Any other related issues;

That the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than March 31, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle
Clerk of the Senate

Recommendations

The Minister of Finance, in determining the public interest, consider first the likely effect of a proposed merger by large banks on the prosperity and competitiveness of the national economy. Moreover, the Minister should contemplate the increased choice of competitively priced financial services for all Canadians in every region of the country and for Canadian businesses, particularly small and medium-sized enterprises, that could ultimately result from such a merger. (page 3)

Recognizing any terms and conditions that may be required by the Minister of Finance, the Minister permit, as being in the public interest, a merger that has been approved by – and meets conditions set out by – the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions, unless there are compelling reasons to believe otherwise. If a merger is denied, the Minister should make a statement to Parliament at the earliest opportunity to clarify the reasons for the denial. (page 4)

The Competition Bureau make specific recommendations about the branches of merging banks that should be divested, with a view to ensuring that the branches to be divested will foster the growth of existing and new competitors. (page 6)

The federal government undertake a review of barriers to entry into the financial services sector for both domestic and international competitors and take other actions – including tax changes – that would foster competition. A report on the actions to be taken by the government to promote competition should be tabled in Parliament no later than 30 June 2003. (page 7)

The federal government review the three-step review process applied to large bank mergers in Canada in order to ensure that the process is conducted with a minimum of duplication and as expeditiously as possible. (page 8)

The federal government immediately examine the bank merger review process in other countries and – if needed – introduce legislation to ensure consistency among the merger review process for large banks in Canada and the processes in other industrialized countries. Legislative change should occur no later than 30 June 2003. (page 9)

The federal government require that the banks which are party to a merger proposal undertake a risk analysis of the proposal and indicate the manner in which they plan to manage any risks. (page 9)

Parliamentary committee review of specific bank merger proposals no longer be required, since stakeholders will have clarity and assurance with respect to the competition, prudential and public interest issues related to large bank mergers. (page 10)

Competition In The Public Interest: Large Bank Mergers In Canada

Introduction

On 24 October 2002, the Honourable John Manley and the Honourable Maurizio Bevilacqua asked the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to conduct public hearings into the broad public interest issues that are raised by bank merger proposals, including major considerations that should apply in determining the public interest (Appendix 1). While it was indicated that the Secretary of State would be available to work with us during the course of our deliberations, we invited him to appear and he declined. Consequently, we conducted our hearings without either the Minister or the Secretary of State addressing the Committee on the issue of large bank mergers.

The 2001 changes to the *Bank Act* as a result of Bill C-8 set out the review process for mergers between large banks in Canada (Appendix 3). The Committee is of the view that the law makes clear that a proposed bank merger may be in the public interest in the right circumstances. We believe that the fact that the *Bank Act* establishes a process for mergers creates the obvious implication that this is so. We also feel that the requirements of the existing Public Interest Impact Assessment are well defined, having been explicitly stated in our earlier report, *A Blueprint for Change*, and in the *Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*. Therefore, we believe that the Minister of Finance must clarify, at the earliest opportunity, whether a bank merger that has been approved by the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) will be viewed as being in the public interest.

The Committee has already made recommendations about the merger review process for large banks in the course of our legislative and other duties. Consequently, we have already expressed some of our ideas about the steps in the process, the discretion to be exercised by the Minister and the role to be played by Parliamentary committees. In our response to the *Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector* in 1998, we concluded that, in order to avoid unnecessary politicization of the stewardship review process, any public hearing process adopted should involve hearings undertaken by Finance Canada officials following the work done by the Competition Bureau and the OSFI. In that event, the decision about whether to approve the merger would be made by the Minister of Finance following the completion of the public review process.

Moreover, in the Committee's report on Bill C-8 in 2001, a minority of us indicated that the Minister of Finance's discretion should be removed from the merger process as a means of removing politics from the process. Instead, the process – as set out in the guidelines – should take place, with proper analysis by the bodies responsible. The minority also expressed the view that if Ministerial discretion were removed from the process, the merger should not be laid before either House of Parliament.

This report summarizes the testimony received by the Committee (Appendix 2), and provides our thoughts and recommendations about the "public interest" – or what prior reports by this Committee have referred to as "stewardship issues" – in the context of large bank mergers.

The Effect of a Merger on the National Economy and Consumers of Financial Services

> *In addition to (the banks) generating billions of dollars in tax revenues, individuals benefit from holding bank stocks. Bank stocks are widely held, but the holdings are indirect, the majority of bank shares being held by institutions. The two most prominent institutions are mutual funds and pension funds, both of which involve a large proportion of the Canadian public.* (Dr. James McIntosh)

In seeking to determine the "public interest" considerations of a proposed large bank merger, the Committee is convinced that the paramount consideration should be the prosperity and competitiveness of the national economy. We hold this view not only with respect to the financial services sector, but with respect to other sectors as well. We believe that a prosperous banking sector also benefits other sectors of the economy. Canadian businesses of all sizes are well served by banks that can grow and support their activities both domestically and abroad. As well, Canadians benefit financially, since a majority – either directly or indirectly – are shareholders of Canadian banks, and the large banks employed 226,094 Canadians in 2001; they are also significant taxpayers. From this perspective, the Committee recommends that:

The Minister of Finance, in determining the public interest, consider first the likely effect of a proposed merger by large banks on the prosperity and competitiveness of the national economy. Moreover, the Minister should contemplate the increased choice of competitively priced financial services for all Canadians in every region of the country and for Canadian businesses, particularly small and medium-sized enterprises, that could ultimately result from such a merger.

Approval by the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions

> *We applaud the existence of (the guidelines of the Department of Finance and the Competition Bureau) and we think they need to be reinforced, ... The guidelines are good because they identify the important public interest considerations that affect consumers . . . .* (Public Interest Advocacy Centre)

The Committee recognizes that there is a public interest consideration concerning large bank mergers. Nevertheless, once the Competition Bureau and the OSFI have completed their comprehensive reviews of a merger proposal and the parties to the merger have agreed to the commitments and undertakings required, there should be few remaining considerations related to the public interest. As a result, in the absence of compelling circumstances to the contrary, the Minister of Finance should approve the proposed merger as being in the public interest. For this reason, the Committee recommends that:

Recognizing any terms and conditions that may be required by the Minister of Finance, the Minister permit, as being in the public interest, a merger that has been approved by – and meets conditions set out by – the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions, unless there are compelling reasons to believe otherwise. If a merger is denied, the Minister should make a statement to Parliament at the earliest opportunity to clarify the reasons for the denial.

Commitments and Undertakings by Merging Banks

> *There is (an ongoing appetite in the credit union movement for the acquisition of viable branches). There are more bank branches in our country per population that anywhere. We have enjoyed a few good opportunities here in Canada to take advantage of the strength of the major banks by forming networks that are now cooperatively owned.* (CS CO-OP)

The Committee fully supports mergers as a legitimate business strategy. Although there may be some loss of access to financial services, the evidence presented to us shows that branch closures are occurring even in the absence of mergers between large banks in Canada. We believe that the effects can be mitigated through increased choice among financial service providers that is likely to result with healthy competition in the sector, as well as through undertakings and commitments required by the Competition Bureau and the OSFI.

In reality, properly regulated mergers can enhance competition. Existing market participants will grow, new competitors will emerge – including foreign and small Canadian banks, co-operatives and credit unions, and mono-line service providers – and the Canadian economy should prosper. These financial institutions will be able to fill any void created as a consequence of undertakings and commitments required by the Competition Bureau and the OSFI. Mergers must be seen as a business strategy that will contribute to growth and prosperity for Canada, which is clearly a key public interest consideration. Moreover, growth by large banks in Canada should make it easier for them to continue to provide access to all Canadians in all regions and to meet the needs of our businesses, particularly those of small and medium size. The federal government, however, must continue to ensure the correct policy, legislative and regulatory environments.

In the Committee's view, once the Competition Bureau and the OSFI have conducted their reviews and any necessary remedies have been determined, there will be an environment within which competition will ensure that all Canadians and Canadian businesses have access to a number of financial service providers giving convenient and quality financial services of all types.

The Committee shares a concern about the manner in which branch divestitures occur. There is the danger, for example, that should inadequate direction be given, a merged bank that is required to divest branches would choose to divest those that are the least advantageous, which would make it more difficult for existing and new competitors to grow and prosper. When divestiture occurs, the branches to

be divested should be distributed in such a way that they form a market that would facilitate this growth. Thus, the Committee recommends that:

> **The Competition Bureau make specific recommendations about the branches of merging banks that should be divested, with a view to ensuring that the branches to be divested will foster the growth of existing and new competitors.**

Promoting Competition in the Financial Services Sector

> *(The public interest) should mean … that there is enough competition in place to service the Canadian clients. … What is the public interest? It is being served properly and having choices.* (National Bank of Canada)

Our banks must be provided with the instruments they need to be effective and internationally competitive. A merger is one instrument that can be used to achieve this end. As noted earlier, the federal government must ensure the existence of the proper policy, legislative and regulatory environments. Moreover, the Committee continues to believe that the federal government should promote a competitive environment by eliminating capital taxes, which are a barrier to new entrants. This change would ease the burden on new market entrants and enhance the competitiveness of existing financial institutions. Consequently, the Committee recommends that:

> **The federal government undertake a review of barriers to entry into the financial services sector for both domestic and international competitors and take other actions – including tax changes – that would foster competition. A report on the actions to be taken by the government to promote competition should be tabled in Parliament no later than 30 June 2003.**

The Current Merger Review Process for Large Banks

> *If the merger process does not allow a Canadian bank to try to be a major player, that would be wrong. The Canadian banks have worthy aspirations.* (HSBC Bank of Canada)

There is still some question about how mergers should be reviewed in the event that a number of large banks wish to merge, and about the order in which the steps of the large bank merger review process should occur.

On the first issue, it is unclear to the Committee how the review process should proceed in the event that, after a particular proposal is made public, other large banks also indicate a desire to merge. We also wonder whether there should be limits placed on the number of large banks that may be a party to any particular merger proposal. For example, while a merger by two banks that would reduce the number of large banks in Canada to four might be acceptable given appropriate circumstances, and a merger that would reduce the number to three may be satisfactory, it could be the case that mergers resulting in a duopoly in Canada among large banks would be insupportable.

Regarding the second issue, the Committee is mindful that there may be very few public interest issues unresolved following the completion of the reviews by the Competition Bureau and the OSFI. We are concerned that analysis done by the various entities should be complementary, and should not be duplicated. Therefore, the Committee recommends that:

The federal government review the three-step review process applied to large bank mergers in Canada in order to ensure that the process is conducted with a minimum of duplication and as expeditiously as possible.

The place of Canada in the international marketplace is important. As trade barriers continue to fall and as the number of trade agreements continues to expand, the Committee believes that Canada must be a leader, and leadership should begin with – but not be limited to – the North American Free Trade Agreement (NAFTA) context. Global competition is a reality, and we feel that the federal government should do what it can to ensure the competitiveness of Canadian businesses. One element of this is the process by which mergers are approved in this country. We share the belief that the merger process in Canada should be consistent with that in other countries, and from this perspective recommend that:

The federal government immediately examine the bank merger review process in other countries and – if needed – introduce legislation to ensure consistency among the merger review process for large banks in Canada and the processes in other industrialized countries. Legislative change should occur no later than 30 June 2003.

Finally, while the Committee is reasonably confident that mergers by large banks would be successful, and would contribute to the prosperity of the national economy, it is possible that – for a variety of reasons – the result of the merger would not be as intended. We support the Public Interest Impact Assessment that is currently required, but feel that it should go further. In particular, we believe that the parties to a merger proposal should be required to include a risk analysis, with an indication of how they plan to manage any risks inherent in their plan. Thus, we recommend that:

The federal government require that the banks which are party to a merger proposal undertake a risk analysis of the proposal and indicate the manner in which they plan to manage any risks.

The Role of Parliament in the Large Bank Merger Review Process

> *(Whether the government is politically in favour of mergers or not) is the essence. We have confused the public interest review with the requirement. ... The population deserves to know where the Government of Canada stands on the issue (of bank mergers).* (TD Bank Financial Group)

The Committee believes that there are public interest issues concerning bank mergers and that the Minister of Finance has a role to play in assessing the public interest aspect of any specific merger proposal. Once the Competition Bureau and the OSFI have completed their reviews and the parties to the merger have agreed to the commitments and undertakings required, there should be few remaining issues related to the public interest. Consequently, the Minister of Finance's scope in assessing residual public interest concerns should be very narrow. As stated in our second recommendation, in the absence of compelling circumstances to the contrary and assuming that a merger has been approved by the Competition Bureau and the OSFI, the Minister of Finance should assume that a proposed merger by large banks in Canada is in the public interest, and approve it as quickly as possible.

The Committee feels that beyond our current study and the forthcoming study by the House of Commons Standing Committee on Finance, no further useful role would be served by requiring Parliamentary committees to undertake an analysis of the public interest issues related to a specific bank merger proposal. For this reason, the Committee recommends that:

Parliamentary committee review of specific bank merger proposals no longer be required, since stakeholders will have clarity and assurance with respect to the competition, prudential and public interest issues related to large bank mergers.

In Conclusion

The Committee is of the opinion that bank mergers are a valid business strategy, and that they would contribute to Canadian growth and prosperity. We also believe that the Public Interest Impact Assessment, as well as the reviews by the Office of the Superintendent of Financial Institutions and, more particularly, the Competition Bureau – along with any needed undertakings and commitments – will ensure the competition in the financial services sector that is needed to protect the public interest. Canadian banks are strong now. They could be stronger in the North American marketplace and in world markets, provided that they are allowed to pursue appropriate business strategies while safeguarding the public interest.

Appendix 1:

Letter from the Minister of Finance and the Secretary of State (International Financial Institutions)

October 24, 2002

Ms. Sue Barnes, M.P.
Chair, Standing Committee on Finance
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

The Honourable Leo Kolber
Chairman
Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Barnes and Senator Kolber:

As you are aware, when the Government introduced legislation on February 7, 2001, to establish the new framework for the financial sector in Canada, it issued guidelines governing the review process for mergers among banks with more than $5 billion in equity. That process includes three parts. The Competition Bureau reviews competition issues, the Office of the Superintendent of Financial Institutions reviews prudential issues and the Government assesses public interest issues. In this latter regard, the House of Commons Standing Committee on Finance and the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce would be asked to conduct public hearings into the broad public interest issues that are raised by a specific merger proposal.

Since the release of these guidelines, some stakeholders have stated that the public interest tests associated with a bank merger review need greater clarity. The Government agrees, and in this regard it would be most helpful if your committees would provide us with views on the major considerations that should apply in determining the public interest.

In providing your advice, you may wish to consider the public interest implications of large bank mergers for:

- the access of Canadians in all regions to convenient and quality financial services, giving special attention to the disabled, low-income individuals and rural communities;
- the choice among financial service providers and the availability of financing for businesses, especially small businesses, and Canadians;
- the creation of long-term growth prospects for Canada through more effective Canadian-based internationally competitive institutions; and
- any adjustment or transition issues, including the treatment of employees.

The Secretary of State (International Financial Institutions) would be pleased to work with you during the course of your deliberations. It would be appreciated if you could provide your advice at your earliest convenience.

Yours sincerely,

The Honourable John Manley, P.C., M.P.

The Honourable Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P.

Appendix 2:

Evidence about the Public Interest

A relatively consistent view expressed by the Committee's witnesses focussed not on the "public interest" *per se*, but rather on the uncertainty that currently exists in Canada about the possibility of large bank mergers. They told us that while legislation unambiguously supports the legitimacy of mergers within this country, it is far from clear that the political will exists to allow bank mergers at this time.

In particular, while sufficient clarity exists about the roles to be played – and the criteria to be used – by the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions regarding bank merger proposals, they argued for a clear indication from the federal government about the probability of bank mergers being approved in the near future, and for clear guidelines about the public interest requirements that would have to be met for approval of any particular proposal. In the view of many of the Committee's witnesses, uncertainty is unfair for employees, clients and shareholders, and limits the financial services sector's growth and prosperity. Other witnesses, however, suggested that there is certainty regarding the public interest, although political will seems unclear.

Witnesses commented not only on public interest issues related to bank mergers, but also on competition in the financial services sector as a contributor to the public interest. In their opinion, public interest cannot be divorced from competition issues. The Competition Bureau presented this notion to the Committee when we were told that "the public interest and competition matters are generally complementary with both trying to achieve an efficient market, low prices and high quality service to Canadian consumers." It was re-iterated by the HSBC Bank of Canada, which argued that "(a)s far as public policy issues are concerned, ... it is all about competition, competition, competition."

A number of witnesses commented on the Public Interest Impact Assessment that must be completed by banks involved in a merger proposal. While there was a general consensus among witnesses about the need for a Public Interest Impact Assessment, one witness – Peter Downing – suggested that a Public Accountability Statement should also be required. In his view, the statement should address the question of how the public interest would be better served by the merger under consideration.

Access by Canadians in all Regions to Convenient and Quality Services

Consumers of financial services told the Committee that access to a range of services and service providers by residents of all regions of Canada should be considered in the context of any particular bank merger proposal. They stressed that convenience, quality and competitive pricing must be safeguarded, and noted that the convenience of electronic banking comes at additional cost and may not completely replace the need for personal interaction.

For example, the Retail Council of Canada informed us that "(r)etailers are regular and heavy users of local banking services. ... They are essential to the day-to-day operation of a retail business ... . In smaller communities the loss of a local branch would force retailers to travel substantial distances for financial services that can only be done face-to-face ... ." The Council also stressed the importance of a local bank presence in the community, and suggested that decisions about loans are increasingly made at the regional level with the result that decisions to lend money fail to reflect an understanding of either local realities or new opportunities. In its view, public consultation should occur not only on any specific merger proposal, but also on such issues as timeliness of financial institutions' lending decisions, how potential merger participants will structure lending policies, and remedies negotiated by merger participants and the Competition Bureau.

In addressing the issue of access and choice, the RBC Financial Group indicated that all delivery channels and providers must be considered, with an examination of the contributions made by new technology and existing competitors. It informed the Committee that nearly 95% of transactions occur outside the branch network, although 70% of its clients visit a branch at least once every quarter for advice, for complex transactions or for issue resolution.

The particular needs of small and medium-sized businesses were highlighted by the Canadian Federation of Independent Business, which told the Committee that Canada currently has one of the most concentrated banking systems in the world. In its view, with reduced competition for financial services since 1998, the public interest would be best served by a greater degree of competition rather than by more consolidation.

Regarding disabled persons, low-income individuals and branch closures, the TD Bank Financial Group noted the existence of human rights legislation ensuring access to service for people with disabilities, the Memoranda of Understanding between the banks and the federal government regarding service for low-income Canadians, and regulations requiring appropriate notification to customers in circumstances of branch closure, including those that occur in rural communities. Other witnesses pointed out technological improvements in the financial services

sector that assist in meeting the needs of customers who reside in rural communities, who are disadvantaged, or who suffer from a disability. The Public Interest Advocacy Centre, however, noted that banks currently are not meeting the requirements of some consumers, including the need for short-term loans. These consumers are, as a result, turning to higher-cost alternatives. The Centre also noted the cost associated with the use of "white label" ATMs.

The BMO Financial Group commented on the public interest as it relates to rural communities when it told the Committee that "it is in the public interest for merging banks to outline their plans to serve the rural communities they already service individually, and to make a commitment to retain a branch presence in these communities for a reasonable period of time, which ... is about three years. ... (T)he bigger and more robust bank would be better able to maintain rural branches." It also mentioned the impact of mergers on consumers of financial services, indicating that "it is in the public interest for merging banks to outline the role of personal and small business banking in their business mix and the impact of the merger on availability of credit. ... BMO has every intention of continuing its longstanding commitment to serve Canada's small business community (and) would be prepared to allocate at least the same proportion of our overall capital to this sector as ... today."

Finally, the Committee received testimony from Canaccord Capital, Canada's largest independent, fully integrated investment dealer. The banks compete with independent investment dealers and provide credit to them. Among other recommendations, it suggested that there is a need for a guarantee that the banks will continue to provide credit to the independent investment community, and at competitive rates.

Choice among Financial Service Providers and the Availability of Financing

Choice among financial service providers is another important consideration in the public interest debate. In the view of the Insurance Bureau of Canada, "(c)ustomer choice is the greatest guarantee of better service and product innovation." A number of witnesses – including large banks and smaller competitors – indicated that a merger would create opportunities for existing competitors and future new entrants to the sector, particularly if divestiture of branches or business lines were required.

Witnesses made the point that concerns about the lack of choice could be addressed through undertakings and commitments, and through the growth of existing competitors and the emergence of new entrants. Citing credit unions, caisses populaires and such alternatives as PC Financial, HSBC Bank of Canada and Amex, ING Bank of Canada suggested to the Committee that "(o)ne cannot look at the merger of Canadian banks in isolation. There are alternative existing players that will ... step in and service the needs of consumers if the big banks drop services, and as well, there are prospective players who will see an opportunity." Moreover, Credit Union Central of Ontario told the Committee that the credit union system "is working on a number of initiatives to strengthen the ability of individual credit unions to compete with the big banks."

A concern was raised, however, about divestiture of branches. In the view of the National Bank of Canada, "(a) divestiture of local networks of service points to individuals and SMEs executed by selling scattered branches of either of the banks is not likely to promote the appearance of a new and credible source of competition nor to arouse serious interest from potential buyers." It advocated two principles if divestiture is required as a consequence of a merger: for a given territory, divestiture should require the presence of groups of branches and SME loan offices of only one of the two banks, rather than the amalgamation of service points of either of the two banks, which may be the smaller or less profitable; and the territory covered must be relatively large.

Scotiabank informed the Committee that the Canadian financial services sector is experiencing a decrease in liquidity, which has implications for access to credit for large Canadian businesses, as well as for businesses of other sizes and individuals. In its view, "this situation cannot be solved by banning bank mergers, because the problem isn't about competition among Canadian banks." A similar point was made by ING Bank of Canada, which told us that the availability of financing is often a function of the market cycle, rather than the number of sources of available financing.

Witnesses also suggested that Canadian banks are currently too small to serve as lead banks in syndicated lending markets, with all large companies served by the "global giants." A related comment was made by Mr. Joseph Polito, who suggested to the Committee that consortiums should be formed. In his view, "(i)f there were unusually large domestic loans ... financial institutions could parcel out the loan."

Long-term Growth Prospects through Effective, Internationally Competitive Institutions

Witnesses supported a strong and competitive financial sector in Canada and noted the importance of the sector to aid economic growth and prosperity in the country and for the success of firms in other sectors. They did, however, disagree about whether mergers are necessary in order to achieve growth. Some witnesses pointed out that mergers often enhance growth when they are successful, but not all mergers have the positive effects envisioned, since they encounter implementation problems, clashes of corporate culture or difficulties in remembering the importance of employees or customers. In their view, a safer strategy might be growing the business without a merger. Dr. Edwin Neave told the Committee that:

> *(i)ncreasing concentration implies increasing size and that leads in turn to increasingly challenging management issues. Convergence creates new interdependencies among business units and thus also adds to the difficulty of managing the merged firm. Post-merger, firms can be subject to an increased risk of operating losses as management acquires the new skills needed to govern the new firm. These possibilities increase in importance if the combined firm conducts business in several different countries.*

This view received some support from the Consumers' Association of Canada, which was speaking about mergers generally – rather than bank mergers specifically – when it told the Committee that "(t)he evidence is in: most mergers do not pass the market test. For example, in a review of about a hundred big mergers, a recent *Business Week* analysis shows that 61% of buyers (of companies) destroyed shareholder wealth. ... There is a lot to be said for banks of the current size in Canada, or for a few more participants. Currently the banks offer impressive technological services and they are among the best of corporate participants investing in communities and in Canada's future."

The argument was also made, however, that merger activity is a legitimate and valid business strategy that should be available to businesses which believe that a merger will enhance opportunities and growth. The Credit Union Central of Canada did not limit its support for mergers to large banks, telling the Committee that it "does not distinguish between mergers involving large institutions or small institutions" with respect to mergers being "a viable business strategy with potentially healthy outcomes ... ." Dr. Wendy Dobson told that Committee that "in the end it is the banks that must compete in the complex international marketplace. It is they, not policy-makers, who should decide their business strategies."

In the view of many of the Committee's witnesses, size matters in the international financial services environment, and a number mentioned the North American Free Trade Agreement as an important element in the international context. As countries continue to lower trade barriers and negotiate trade agreements, it is important that Canadian banks be strong enough to compete with international banks, both within Canada and worldwide. Canadian "branding" is important, and Dr. Dobson told us that "(l)arge balance sheets are also necessary to build brand. And the well-known brands tend to do business with each other. In the global context, the average asset size of the top ten banks in the world is between three and four times the size of the largest Canadian bank." A number of witnesses noted that the absence of a Canadian bank within the top 50 financial institutions globally is surprising and of concern given our ranking among industrialized nations.

Those who support mergers suggested that increased scale is important for continued growth and prosperity in the financial services sector, both domestically and internationally and particularly in North America. In their view, Canadian consumers of financial services – and Canada more generally – would benefit from this increased scale, as would financial sector employees and shareholders. Dr. James McIntosh made the point that many Canadians would benefit from a prosperous banking sector through their direct or indirect ownership of bank shares.

Witnesses indicated that Canadian banks currently lack scale and capital, with the result that they are becoming less relevant globally. Mergers would allow banks to take advantage of larger scale and scope, with a broader array of products and services, lower unit costs and lower prices to consumers of financial services. Financial strength is seen as critical, since relative size affects investments, acquisitions and growth strategies.

One area in which larger size might be particularly important in the years ahead is with respect to innovation and technology, which are thought to be important for the long-term growth of Canada. From this perspective, it is thought that Canadian banks must continue to have the resources to fund leading-edge developments in this area, with positive effects on the number and quality of jobs in Canada. Similarly, the RBC Financial Group told the Committee that mergers should be examined in terms of their long-term impact on Canada's future prosperity and standard of living, and whether larger, more internationally competitive financial institutions would enhance economic growth. The logical consequence of this strength and growth, according to a number of witnesses, would be the employment of more workers in better jobs.

An argument was also made for a merger review process that is consistent and competitive with that which exists in other countries, and that is characterized by clarity, transparency, predictability and a reasonable timeframe. In the view of some of the Committee's witnesses, as much clarity as possible must be provided in order that banks do not invest the time and money involved in a merger proposal only to find that their efforts are not successful. In fact, the Canadian Imperial Bank of

Commerce told the Committee that it "would not wish to put (its) employees ... (its) customers ... or (its) shareholders through another merger attempt ... unless we can design a process that is timely ... and has reasonably predictable outcomes. Predictability is of paramount importance."

In the view of the large banks, they must be able to assess realistically the likelihood of success in advance. It was suggested that any discussion of remedies occur in advance of the public interest assessment, since remedies are integral to addressing public interest concerns. The Canadian Imperial Bank of Commerce thought that the review process should be changed so that it takes no more than 100 days. Moreover, the TD Bank Financial Group indicated that, in the event of a merger proposal coming forward, all other interested banks should be considered at the same time.

On the issue of international competitiveness, Scotiabank stated the view held by a number of banks when it said:

> *You merge for one reason and one reason only – to increase overall scale – our equity and capital base – to diversify and grow outside Canada, especially in the U.S. and, in Scotiabank's case, Mexico and elsewhere, including Latin America, the Caribbean and in the Far East. Could we do this without merging? The short answer is yes, but not at the same level, and not as quickly.*

Transition Issues

A number of witnesses spoke about transition issues in the event of a bank merger, and urged a consideration of both the short-term and long-term implications of mergers, and of the effect on both the number and the quality of jobs in Canada. In addition to job dislocation, service disruption, the effect on communities and head office reductions are also concerns. Some witnesses told the Committee that these adjustments could be managed in the public interest, bearing in mind the long-term benefits of a strengthened financial services sector. As is the case in other industries that suffer job losses, normal job turnover can be used to reduce the impact. Moreover, witnesses provided examples of how branch rationalization has already occurred in Canada, without significant employee or other problems, and mentioned the protections provided by employment standards legislation, which are generally exceeded by the banks.

As mentioned earlier, divestiture of branches – as well as of business lines – by merging banks can create growth opportunities for others. CS CO-OP, for example, informed the Committee that it is "well positioned to obtain additional customers and acquire new assets. ... (T)here may well be some customers of a newly merged bank wanting to move their business to a credit union. ... (C)redit unions offer more personal service at the local community level ... . Opportunities for (credit unions) to acquire branches or other business operations from merging banks might also arise." As noted earlier, access to local presence was a concern identified by the Retail Council of Canada.

Furthermore, a number of witnesses – including ING Bank of Canada – told us that "Canada ... is over banked. ... (T)here are too many branches, ABMs and staff ... ." From this perspective, branch rationalization and the efficiencies that would occur through a merger could be somewhat beneficial. Moreover, the Canadian Western Bank informed the Committee that, in the event of large bank mergers, small banks should be permitted to fill any void. In its view, in order to fill the void the small banks must be supported, and a way should be found to "convert many of Canada's larger credit unions into community or regional banks. ... (A) common Federal regulator, standard capital requirements, structure so capital markets can be accessed to add capital and standardize deposit insurance through CDIC (would be needed)."

Scotiabank characterized such issues as access, low cost accounts, rural branches, the branch closure regime, access for persons with disabilities and access through new technologies as "important considerations," and shared the view that "undertakings and commitments will be able to solve any concerns around these issues – to protect the public interest – by selling branches if local market concentration is too high, by keeping rural branches open where necessary, by

ensuring ongoing service in the poorer areas of cities, by protecting ABM access and so on."

Finally, the BMO Financial Group also indicated that "it is in the public interest for merging banks to outline how they will make full use of attrition, retraining and redeployment to mitigate job losses in those cases where there is some short-term overlap or duplication; and to specify the number of positions that will be lost in the short term and the principles under which severance packages will be made available to those who are affected."

Appendix 3:

The Merger Review Process for Large Banks in Canada

The Process

The guidelines governing the review process for mergers by banks with more than $5 billion in equity provide for a three-part review:

- the Competition Bureau reviews issues related to competition;
- the Office of the Superintendent of Financial Institutions reviews prudential issues; and
- the federal government reviews public interest issues, with the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance asked to conduct public hearings into the broad public interest issues raised by a specific merger proposal, using the Public Interest Impact Assessment as a key input and with the benefit of input by the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

The decision stage of the review is to be completed within five months after receiving a complete application and adequate supporting documentation from the parties to a merger proposal. The decision stage may be followed by a remedies stage, if required.

Review by the Competition Bureau

In July 1998, the Competition Bureau released its Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger, also known as the Bank Merger Enforcement Guidelines (BMEGs). As noted by the Bureau at that time,

> *(t)he main objective of the merger review process is to maintain and promote competition ... in order to provide consumers with a wide variety of high quality products that are competitively priced. ... (T)he Competition Tribunal may order remedies when a merger prevents or lessens, or is likely to prevent or lessen competition substantially. An efficiency exception to otherwise anti-competitive mergers is provided, however, when there are sufficient cost savings to outweigh the competitive harm likely to arise as a result of the merger and these savings would not be realized without the merger.*

The Competition Bureau pointed out to the Committee that "the analytical framework used in evaluating bank mergers is basically the same as for any other merger review. It is fact based and must take into account the current structure and operations of the parties in question." Key elements of the analysis are:

- market definition (the product markets and closeness of substitutes as well as geographic markets and customer behaviour);
- market share/concentration factors;
- key competition factors (including barriers to entry, foreign competition, the effectiveness of remaining competition, change and innovation, and removal of a vigorous competitor); and
- efficiencies (which are a possible defence to otherwise anti-competitive mergers but must not be likely obtainable by means other than the merger).

Review by the Office of the Superintendent of Financial Institutions

Although the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) has not issued guidelines in the same manner as has the Competition Bureau, the report made by the OSFI to former Minister of Finance Paul Martin in 1998 when it considered the prudential aspects of two merger proposals (one from the Royal Bank of Canada and the Bank of Montreal and the second from the Canadian Imperial Bank of Commerce and the Toronto-Dominion Bank) has been made public.

At that time, the OSFI sought to answer two questions in advising the Minister of Finance on these two merger proposals:

- if the merger proposals were to be allowed, would there be circumstances or issues which would be likely to have a material, adverse impact on the financial viability of either merged bank going forward, or would there be other material concerns as to the safety and soundness of either merged bank? and
- if the merger proposals were to be allowed and one of the merged banks were to experience serious financial problems, would the resolution of these problems be more difficult than would be the case if any one of the predecessor banks experienced such problems?

In seeking answers to these questions, the OSFI analyzed the financial condition and risk profile of each of the merging banks, considered literature on mergers, consulted with other regulators, worked with the banks to review and analyze several issues, and sought the views of several banks and federal government agencies.

An Element of the Public Interest: The Public Interest Impact Assessment

The Public Interest Impact Assessment is to include the following eight elements:

- the business case and objectives of the merger;
- the possible costs and benefits to customers and small and medium-sized businesses, including the impact on branches, availability of financing, price, quality and the availability of services;
- the timing and socio-economic impact of any branch closures or alternative service delivery measures that might mitigate the impact;
- how the proposal would contribute to the international competitiveness of the financial services sector;
- how the proposal would affect direct and indirect employment and the quality of jobs in the sector, distinguishing between transitional and permanent effects;
- how the proposal would increase the banks' ability to develop and adopt new technologies;
- what remedial or mitigating steps in respect of public interest concerns the banks are prepared to take, such as divestitures, service guarantees and other commitments, and what measures to ensure fair treatment of those whose jobs are affected; and
- the impact that the transaction may have on the overall structure of the industry.

Any additional issues required by the Minister of Finance or deemed relevant by the parties might also be included. In essence, the Impact Assessment requires the parties to a merger proposal to explain the rationale for their proposal and the steps that could be taken to reduce any potential costs or concerns. The Committee notes that various elements of the Impact Assessment are expressed in the four areas for exploration presented to us by the Minister of Finance and the Secretary of State (International Financial Institutions).

Appendix 2:

Witnesses and Submissions

Richard Annan, Major Case Director and Strategic Policy Advisor, Mergers Branch, Competition Bureau (Monday, November 25, 2002)

Rhoda Attwood, General Counsel, General Legal Services, Department of Finance (Monday, November 25, 2002)

Colleen Barnes, Chief, Competition Issues and Transactions, Financial Institutions Division, Department of Finance (Monday, November 25, 2002)

Paul Bedbrook, President and Chief Executive Officer, ING Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)

Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and Public Affairs, RBC Financial Group (Monday, November 25, 2002)

Gerry Birks, Senior Competition Law Officer, Mergers Branch, Competition Bureau (Monday, November 25, 2002)

BMO Financial Group (Wednesday, November 27, 2002)
- Tony Comper, Chairman and Chief Executive Officer
- Karen Maidment, Executive Vice-President and Chief Financial Officer
- Tim O'Neill, Executive Vice-President and Chief Economist

Madeleine Brillant, Manager, Corporate Growth, CS CO-OP (Tuesday, November 26, 2002)

Diane J. Brisebois, President and Chief Executive Officer, Retail Council of Canada (Thursday, November 28, 2002)

Canaccord Capital (Wednesday, November 27, 2002)
- Michael G. Greenwood, President and Chief Operating Officer

Canadian Federation of Independent Business (Monday, November 25, 2002)
- Garth Whyte, Executive Vice-President
- Brien G. Gray, Senior Vice-President, Field Operations)

Canadian Imperial Bank of Commerce (Monday, November 25, 2002)
- John Hunkin, Chairman and Chief Executive Officer

Canadian Labour Congress (submission)

Canadian Western Bank (Thursday, November 28, 2002)
- Larry M. Pollock, President and Chief Executive Officer (by videoconference from Edmonton)

Jean-Paul Caron, Vice-President, General Affairs, National Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)

Edmund Clark, President and Chief Operating Officer, TD Bank Financial Group (Monday, November 25, 2002)

Tony Comper, Chairman and Chief Executive Officer, BMO Financial Group (Wednesday, November 27, 2002)

Competition Bureau (Monday, November 25, 2002)
- Gaston Jorré, Senior Deputy Commissioner of Competition, Mergers Branch
- Richard Annan, Major Case Director and Strategic Policy Advisor, Mergers Branch
- Gerry Birks, Senior Competition Law Officer, Mergers Branch

Consumers' Association of Canada (Thursday, November 28, 2002)
- Robert R. Kerton, Dean, Faculty of Arts, University of Waterloo (by videoconference from Waterloo)

Credit Union Central of Canada (Wednesday, December 4, 2002)
- Joanne DeLaurentiis, President and Chief Executive Officer
- David Phillips, Vice-President, General Counsel and Corporate Secretary

Credit Union Central of Ontario (Wednesday, December 4, 2002)
- Jonathan Guss, President and Chief Executive Officer

CS CO-OP (Tuesday, November 26, 2002)
- Gary Seveny, President and Chief Executive Officer
- José Gallant, Vice-President, Finance and Chief Financial Officer
- Madeleine Brillant, Manager, Corporate Growth

Peter W. Currie, Vice Chairman and Chief Financial Officer, RBC Financial Group (Monday, November 25, 2002)

Joanne DeLaurentiis, President and Chief Executive Officer, Credit Union Central of Canada (Wednesday, December 4, 2002)

Wendy K. Dobson, Rotman School of Management, University of Toronto (Thursday, November 28, 2002)

Peter R. Downing, President, TG International Management Consultants (Thursday, November 28, 2002)

Department of Finance..(Monday, November 25, 2002)
- Gerry Salembier, Director, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch
- Colleen Barnes, Chief, Competition Issues and Transactions, Financial Institutions Division
- Rhoda Attwood, General Counsel, General Legal Services

José Gallant, Vice-President, Finance and Chief Financial Officer, CS CO-OP (Tuesday, November 26, 2002)

Raymond Garneau (submission)

Martin J.G. Glynn, President and Chief Executive Officer (by videoconference from Vancouver) (Tuesday, November 26, 2002)

Peter Godsoe, Chairman and Chief Executive Officer, Scotiabank (Monday, November 25, 2002)

Brien G. Gray, Senior Vice-President, Field Operations, Canadian Federation of Independent Business (Monday, November 25, 2002)

Michael G. Greenwood, President and Chief Operating Officer, Canaccord Capital (Wednesday, November 27, 2002)

Jonathan Guss, President and Chief Executive Officer, Credit Union Central of Ontario (Wednesday, December 4, 2002)

Robin A. Hamilton Harding (submission)

Jean Houde, Senior Vice-President, Corporate Affairs, National Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)

HSBC Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)
- Martin J.G. Glynn, President and Chief Executive Officer (by videoconference from Vancouver)

John Hunkin, Chairman and Chief Executive Officer, Canadian Imperial Bank of Commerce (Monday, November 25, 2002)

ING Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)
- Paul Bedbrook, President and Chief Executive Officer
- Andrew D. Ross, Director of Communications, ING Direct

Insurance Bureau of Canada (submission)

Interac Association (submission)

Gaston Jorré, Senior Deputy Commissioner of Competition, Mergers Branch, Competition Bureau (Monday, November 25, 2002)

Robert R. Kerton, Dean, Faculty of Arts, University of Waterloo, Consumers' Association of Canada (by videoconference from Waterloo) (Thursday, November 28, 2002)

Sue Lott, Counsel, Public Interest Advocacy Centre (Tuesday, November 26, 2002)

Karen Maidment, Executive Vice-President and Chief Financial Officer, BMO Financial Group (Wednesday, November 27, 2002)

James McIntosh, Professor of Economics, Economics Department, Concordia University (Wednesday, November 27, 2002)

Ken J. Morrison, Banking and Payments Services Consultant, Retail Council of Canada (Thursday, November 28, 2002)

Mouvement des caisses Desjardins (submission)

National Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)
- Réal Raymond, President and Chief Executive Officer
- Jean Houde, Senior Vice-President, Corporate Affairs
- Jean-Paul Caron, Vice-President, General Affairs

Edwin (Ted) Neave, Professor of Finance, School of Business, Queen's University (Tuesday, November 26, 2002)

Gordon M. Nixon, President and Chief Executive Officer, RBC Financial Group (Monday, November 25, 2002)

Tim O'Neill, Executive Vice-President and Chief Economist, BMO Financial Group (Wednesday, November 27, 2002)

David Phillips, Vice-President, General Counsel and Corporate Secretary, Credit Union Central of Canada (Wednesday, December 4, 2002)

Larry M. Pollock, President and Chief Executive Officer, Canadian Western Bank (by videoconference from Edmonton) (Thursday, November 28, 2002)

Public Interest Advocacy Centre (Tuesday, November 26, 2002)
- Sue Lott, Counsel

Réal Raymond, President and Chief Executive Officer, National Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)

RBC Financial Group (Monday, November 25, 2002)
- Gordon M. Nixon, President and Chief Executive Officer
- Peter W. Currie, Vice Chairman and Chief Financial Officer
- Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and Public Affairs

Retail Council of Canada (Thursday, November 28, 2002)
- Diane J. Brisebois, President and Chief Executive Officer
- Ken J. Morrison, Banking and Payments Services Consultant

Andrew D. Ross, Director of Communications, ING Direct, ING Bank of Canada (Tuesday, November 26, 2002)

Gerry Salembier, Director, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance (Monday, November 25, 2002)

Scotiabank (Monday, November 25, 2002)
- Peter Godsoe, Chairman and Chief Executive Officer

Gary Seveny, President and Chief Executive Officer, CS CO-OP (Tuesday, November 26, 2002)

TD Bank Financial Group (Monday, November 25, 2002)
- Edmund Clark, President and Chief Operating Officer

TG International Management Consultants (Thursday, November 28, 2002)
- Peter R. Downing, President

Garth Whyte, Executive Vice-President, Canadian Federation of Independent Business (Monday, November 25, 2002)

Tom Wood (submission)

LE SÉNAT

CONCURRENCE ET INTÉRÊT PUBLIC : LES FUSIONS DE GRANDES BANQUES AU CANADA

Rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Le président
L'honorable E. Leo Kolber

Le vice-président
L'honorable David Tkachuk

Décembre 2002

This report is also available in French

Information regarding the Committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/bancom.asp

Des renseignements sur le Comité sont donnés sur le site :
www.senate-senat.ca/bancom.asp

Concurrence et intérêt public : Les fusions de grandes banques au Canada

Table des matières

Composition du Comité v

Ordre de renvoi vii

Recommandations ix

Introduction 1

L'effet d'une fusion sur l'économie nationale et sur les clients de services financiers 3

L'approbation par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières 4

Les engagements des banques prévoyant une fusion 5

La promotion de la concurrence dans le secteur des services financiers 7

La procédure actuelle d'examen des fusions de grandes banques 8

Le rôle du Parlement dans la procédure d'examen des fusions de grandes banques 10

Conclusion 11

Annexe 1

- Lettre du ministre des Finances et du secrétaire d'État (Institutions financières internationales) 12

Annexe 2

- La preuve de l'intérêt public 14
- L'accès des canadiens de toutes les régions à des services commodes et de qualité 15
- Le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité du crédit 17
- La croissance à long terme grâce à des instituions efficaces et concurrentielles sur le marché global 19
- La transition 22

Annexe 3: La procédure d'examen de la fusion pour les grandes banques du Canada

La procédure 24

L'examen par le Bureau de la concurrence 25

L'examen par le Bureau du surintendant des instituions financières 26

Un élément de la question de l'intérêt public : l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public 27

Annexe 4

Témoins et mémoires 28

Composition du Comité

L'honorable E. Leo Kolber, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Angus	*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
*Carstairs, C.P. (ou Robichaud, C.P.)	Meighen
Fitzpatrick	Oliver
Hervieux-Payette, C.P.	Poulin
Kelleher, C.P.	Prud'homme, C.P.
Kroft	Setlakwe

**Membres d'office*

Nota: Les honorables sénateurs Banks, Cook, Day, Fraser, Hubley, Mahovlich et Stollery ont aussi assisté à la présente étude.

Personnel de la Direction de la recherché parlementaire, Bibliothèque du Parlement :

Mme June Dewetering, analyste principale par intérim

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Denis Robert, greffier du Comité

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du 6 novembre 2002:

« Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kolber, appuyée par l'honorable sénateur Maheu,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier les répercussions en matière d'intérêt public de la fusion des grandes banques sur :

- l'accès des Canadiens de toutes les régions du pays à des services financiers convenables et de qualité;

- la disponibilité des fonds pour les particuliers et les entreprises, notamment les petites et les moyennes entreprises;

- l'économie canadienne et la capacité des entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international;

- les collectivités et les employés des banques;

- toute autre question connexe;

Que le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Paul Bélisle
Greffier du Sénat

Recommandations

Que le ministre des Finances, pour déterminer en quoi consiste l'intérêt public, tienne compte d'abord des effets probables de la fusion proposée par de grandes banques sur la prospérité et la compétitivité de l'économie nationale. Le ministre devrait par ailleurs étudier un possible accroissement, suite à une telle fusion, de services financiers à prix concurrentiels et ce, pour tous les Canadiens de toutes les régions et pour les entreprises canadiennes (notamment les petites et moyennes entreprises.) (page 3)

Que le ministre des Finances, sous réserve des conditions qu'il peut imposer, autorise, comme étant dans l'intérêt public, une fusion qui a été approuvée par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières (et qui remplit leurs exigences), à moins de raisons impérieuses justifiant le contraire. Si une fusion devait ne pas être autorisée, le ministre devrait faire une déclaration au Parlement dans les plus brefs délais pour en clarifier les motifs. (page 4)

Que le Bureau de la concurrence formule des recommandations précises sur les succursales dont les banques fusionnées devraient se dessaisir, afin de veiller à ce que les succursales en question permettent la croissance des concurrents actuels et à venir. (page 6)

Que le gouvernement fédéral procède à un examen des obstacles auxquels se heurtent les concurrents canadiens et étrangers concernant l'accès au secteur des services financiers et qu'il prenne d'autres mesures – notamment en apportant des changements d'ordre fiscal – qui permettraient de favoriser la concurrence. Un rapport sur les mesures prises par le gouvernement pour promouvoir la concurrence devrait être déposé au Parlement d'ici le 30 juin 2003. (page 7)

Que le gouvernement fédéral examine la procédure d'examen à trois volets applicable aux fusions de grandes banques pour s'assurer qu'elle se déroule en évitant au maximum les chevauchements et aussi rapidement que possible. (page 8)

Que le gouvernement fédéral examine immédiatement la procédure d'examen des fusions employée dans d'autres pays et, s'il y a lieu, introduise une loi garantissant l'uniformité entre la procédure applicable aux grandes banques canadiennes et les procédures employées dans d'autres pays industrialisés. La nouvelle loi devrait être introduite au plus tard le 30 juin 2003. (page 9)

Que le gouvernement fédéral exige que les banques qui sont parties à un projet de fusion procèdent à une analyse des risques et indiquent comment elles prévoient gérer ces risques. (page 9)

Que les projets de fusion bancaire particuliers n'aient plus à être soumis à un examen en comité parlementaire, puisque les protagonistes sauront clairement à quoi s'en tenir et auront obtenu des assurances concernant la concurrence, les aspects prudentiels et l'intérêt public. (page 10)

Concurrence et intérêt public : Les fusions de grandes banques au Canada

Introduction

Le 24 octobre 2002, l'honorable John Manley et l'honorable Maurizio Bevilacqua ont invité le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à procéder à des audiences publiques concernant les questions associées à l'intérêt public que soulèvent les projets de fusion de grandes banques, notamment au sujet des principaux éléments qui devraient s'appliquer à la définition de l'intérêt public (Annexe 1). On nous avait dit que le secrétaire d'État serait disposé à travailler avec nous au cours de nos délibérations, et nous l'avons invité, mais il a décliné l'invitation. Nous avons donc procédé aux audiences sans que le ministre ni le secrétaire d'État ne s'adresse au Comité sur la question des fusions de grandes banques.

Les modifications apportées en 2001 à la *Loi sur les banques* par suite du projet de loi C-8 prévoient la procédure d'examen des fusions de grandes banques canadiennes (Annexe 3). Le Comité est d'avis que la loi dit clairement qu'un projet de fusion bancaire peut être dans l'intérêt public dans les circonstances appropriées. Nous croyons que le fait que la *Loi sur les banques* établisse un processus en faveur des fusions donne à entendre de façon implicite que tel est effectivement le cas. Nous estimons également que les exigences de l'actuelle procédure d'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public sont bien définies : elles ont été explicitement énoncées dans notre rapport antérieur intitulé *Plan directeur de changement* et dans le *Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.*. Nous pensons donc que le ministre des Finances doit clarifier aussitôt que possible si une fusion bancaire approuvée par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) sera considérée comme étant dans l'intérêt public.

Nous avons déjà formulé des recommandations au sujet de la procédure d'examen des projets de fusions bancaires dans le cadre de nos responsabilités législatives et autres. Nous avons donc déjà fait connaître certaines de nos idées sur les mesures à prendre, le pouvoir discrétionnaire que le ministre doit exercer et le rôle que doivent jouer les comités parlementaires. En 1998, dans notre *Réponse au Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, nous avons conclu que, pour éviter une politisation inutile de la procédure d'examen de la gérance, il fallait que la procédure d'audience comporte des audiences organisées par des fonctionnaires de Finances Canada après le travail accompli par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières. Dans ce cas, la

décision d'approuver ou non une fusion serait prise par le ministre des Finances après achèvement de la procédure d'examen public.

Par ailleurs, dans le rapport du Comité sur le projet de loi C-8, publié en 2001, une minorité des membres a indiqué que le pouvoir discrétionnaire du ministre des Finances devrait être supprimé dans la procédure de fusion afin d'en écarter la politique. Au lieu de cela, c'est la procédure – telle qu'elle est énoncée dans les lignes directrices – qui devrait être appliquée et elle devrait comporter une analyse en bonne et due forme par les organismes responsables. Cette minorité a également exprimé l'avis que, si le pouvoir discrétionnaire du ministre était supprimé, la fusion ne devrait être soumise ni à la Chambre des Communes ni au Sénat.

Nous résumons ici les témoignages que nous avons entendus (Annexe 2) et nous formulons nos réflexions et recommandations concernant la question de « l'intérêt public » -- ce que le Comité appelait dans des rapports antérieurs les « questions de gérance » - dans le contexte des fusions de grandes banques.

L'effet d'une fusion sur l'économie nationale et sur les clients de services financiers

> *(Les banques), en plus de générer des milliards de dollars en impôt sur le revenu, profitent aux particuliers grâce à la détention d'actions bancaires. Les actions bancaires sont largement réparties, mais les portefeuilles sont indirects, et la majorité des actions bancaires sont gardées par des institutions. Les deux plus grandes institutions sont les fonds mutuels et les fonds de pension, les deux représentant une grande partie des réserves de la population canadienne.* (James McIntosh)

Pour déterminer les éléments participant de « l'intérêt public » dans l'analyse d'une fusion entre grandes banques, le Comité est convaincu que la considération primordiale doit être la prospérité et la compétitivité de l'économie nationale. Nous sommes de cet avis non seulement en ce qui concerne le secteur des services financiers, mais également en ce qui concerne tous les autres secteurs. Nous estimons qu'un secteur bancaire prospère profite également aux autres secteurs de l'économie. Les entreprises canadiennes de toutes tailles sont bien servies par des banques qui peuvent prospérer et soutenir leurs activités ici et à l'étranger. De plus, les Canadiens en profitent sur le plan financier, puisque la majorité d'entre eux sont, directement ou indirectement, des actionnaires des banques canadiennes, et les grandes banques employaient 226 094 Canadiens en 2001; elles s'avèrent également des contribuables importants. C'est dans cette perspective que le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministre des Finances, pour déterminer en quoi consiste l'intérêt public, tienne compte d'abord des effets probables de la fusion proposée par de grandes banques sur la prospérité et la compétitivité de l'économie nationale. Le ministre devrait par ailleurs étudier un possible accroissement, suite à une telle fusion, de services financiers à prix concurrentiels et ce, pour tous les Canadiens de toutes les régions et pour les entreprises canadiennes (notamment les petites et moyennes entreprises.)

L'approbation par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières

> *Nous sommes heureux de l'existence (des lignes directrices du ministère des Finances et du Bureau de la concurrence) et nous pensons qu'elles doivent être consolidées (...). Ces lignes directrices sont valables car elles circonscrivent les considérations importantes qui, en matière d'intérêt public, touchent les consommateurs (...).* (Centre de défense de l'intérêt public)

Le Comité reconnaît qu'il y a lieu de soulever la question de l'intérêt public en ce qui a trait aux fusions de grandes banques. Néanmoins, une fois que le Bureau de la concurrence et le BSIF ont terminé leurs examens et que les parties à la fusion se sont entendues sur les engagements à prendre, il ne reste pas grand-chose à régler sur le plan de l'intérêt public. En conséquence, à moins de circonstances impérieuses justifiant le contraire, le ministre des Finances devrait approuver la fusion proposée. C'est pourquoi le Comité recommande ce qui suit :

> **Que le ministre des Finances, sous réserve des conditions qu'il peut imposer, autorise, comme étant dans l'intérêt public, une fusion qui a été approuvée par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières (et qui remplit leurs exigences), à moins de raisons impérieuses justifiant le contraire. Si une fusion devait ne pas être autorisée, le ministre devrait faire une déclaration au Parlement dans les plus brefs délais pour en clarifier les motifs.**

Les engagements des banques prévoyant une fusion

> *On constate (un appétit constant parmi les coopératives de crédit pour l'acquisition de succursales viables). Il y a plus de succursales bancaires dans notre pays que partout ailleurs. Nous avons profité de quelques bonnes occasions, ici au Canada, de tirer parti de la force des grandes banques pour former des réseaux appartenant aujourd'hui à des coopératives. (*CS CO-OP*)*

Le Comité appuie sans réserve les fusions en tant que stratégie commerciale légitime. Cela peut entraîner une certaine perte d'accès aux services financiers, mais les éléments de preuve qui nous ont été présentés indiquent que les fermetures de succursales se produisent même en l'absence de fusion. Nous pensons que ces effets peuvent être atténués grâce au choix plus large de fournisseurs de services financiers, qui est susceptible de résulter d'une saine concurrence dans le secteur, et grâce aux engagements exigés par le Bureau de la concurrence et le BSIF.

En réalité, lorsqu'elles sont bien réglementées, les fusions peuvent relancer la concurrence. Les entreprises actuelles se développeront, de nouveaux concurrents pénétreront le marché – dont des banques étrangères et de petites banques canadiennes, des coopératives de crédit et des fournisseurs de services spécialisés – et l'économie canadienne devrait prospérer. Ces institutions financières seront en mesure de combler les vides laissés par suite des engagements exigés par le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières. Les fusions doivent être considérées comme une stratégie commerciale qui contribuera à la croissance et à la prospérité de l'économie canadienne, et c'est manifestement un élément important de l'intérêt public. Par ailleurs, la croissance des grandes banques canadiennes devrait leur permettre de continuer à offrir des services à tous les Canadiens et dans toutes les régions et de répondre aux besoins des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises. Le gouvernement fédéral doit cependant continuer à veiller à maintenir le cadre administratif, législatif et réglementaire qui convient.

Selon nous, une fois que le Bureau de la concurrence et le BSIF auront effectué leurs examens et déterminé les recours utiles, un contexte sera créé dans lequel la concurrence garantira que tous les Canadiens et toutes les entreprises canadiennes ont accès à un certain nombre de fournisseurs de services financiers offrant toutes sortes de services financiers commodes et de qualité.

Le Comité s'inquiète de la façon dont se produiront les dessaisissements de succursales. Il peut arriver par exemple que, si, suite à des directives insuffisantes, une banque fusionnée qui doit se dessaisir de succursales choisisse de se débarrasser de

celles qui sont le moins avantageuses, ce qui créerait des obstacles à la croissance et à la prospérité des concurrents actuels et à venir. Les succursales faisant l'objet d'un dessaisissement devraient être réparties de telle façon qu'elles puissent former un marché qui faciliterait cette croissance. Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **Que le Bureau de la concurrence formule des recommandations précises sur les succursales dont les banques fusionnées devraient se dessaisir, afin de veiller à ce que les succursales en question permettent la croissance des concurrents actuels et à venir.**

La promotion de la concurrence dans le secteur des services financiers

> *(L'intérêt public) devrait signifier (...) qu'il y a suffisamment de concurrence pour garantir des services aux clients du Canada. Qu'est-ce que l'intérêt public? C'est être servi correctement et avoir le choix.* (Banque nationale du Canada)

Nos banques doivent disposer des instruments dont elles ont besoin pour être efficaces et concurrentielles à l'échelle internationale. La fusion est un moyen qui permet d'atteindre ce but. Comme nous l'avons dit, le gouvernement fédéral doit veiller à créer le cadre administratif, législatif et réglementaire qui convient. Par ailleurs, le Comité continue de penser que le gouvernement fédéral devrait promouvoir un environnement concurrentiel en éliminant l'impôt sur la fortune, lequel constitue un obstacle pour les nouveaux entrants. Ce changement allégerait le fardeau des nouvelles entreprises et permettrait d'améliorer la compétitivité des institutions financières actuelles. En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Que le gouvernement fédéral procède à un examen des obstacles auxquels se heurtent les concurrents canadiens et étrangers concernant l'accès au secteur des services financiers et qu'il prenne d'autres mesures – notamment en apportant des changements d'ordre fiscal – qui permettraient de favoriser la concurrence. Un rapport sur les mesures prises par le gouvernement pour promouvoir la concurrence devrait être déposé au Parlement d'ici le 30 juin 2003.

La procédure actuelle d'examen des fusions de grandes banques

> *Si la procédure de fusion ne permet pas à une banque canadienne de devenir une grande banque, ce serait une erreur. Les banques canadiennes ont des aspirations valables.* (Banque HSBC Canada)

On ne sait pas encore très bien comment il faudrait analyser une fusion au cas où un certain nombre de grandes banques désiraient se regrouper ni ce que devrait être l'ordre des étapes de la procédure.

Concernant la première question, le Comité ne voit pas très bien comment la procédure devrait se dérouler dans le cas où, après qu'un projet serait rendu public, d'autres grandes banques feraient connaître également leur désir de fusionner. Nous nous demandons également si l'on devrait imposer une limite au nombre de grandes banques qui pourraient être parties à un projet de fusion. Par exemple, une fusion entre deux banques qui ramènerait le nombre de grandes banques à quatre au Canada pourrait être acceptable dans les circonstances appropriées, et une fusion qui réduirait ce nombre à trois pourrait encore être satisfaisante, mais il se pourrait qu'une fusion entraînant un duopole soit insupportable.

Concernant la deuxième question, le Comité est conscient du fait qu'il peut ne rester que quelques aspects de l'intérêt public à régler après les examens effectués par le Bureau de la concurrence et du Bureau du surintendant des institutions financières. Il est important que les analyses réalisées par les divers intervenants soient complémentaires et ne fassent pas double emploi. Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **Que le gouvernement fédéral examine la procédure d'examen à trois volets applicable aux fusions de grandes banques pour s'assurer qu'elle se déroule en évitant au maximum les chevauchements et aussi rapidement que possible.**

La place du Canada sur le marché international est importante. À mesure que les obstacles au commerce sont abolis et que de nouveaux accords commerciaux sont conclus, le Canada, de l'avis du Comité, doit être un chef de file, et ce leadership doit commencer – sans s'y limiter – dans le cadre de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA). La concurrence globale est une réalité, et nous estimons que le gouvernement fédéral devrait faire son possible pour garantir la compétitivité des

entreprises canadiennes. Un des éléments garantissant cette compétitivité est le processus d'approbation des fusions. Nous pensons que ces fusions doivent être réalisées en conformité avec ce qui se passe à l'étranger, et c'est dans cet esprit que le Comité recommande ce qui suit :

> **Que le gouvernement fédéral examine immédiatement la procédure d'examen des fusions employée dans d'autres pays et, s'il y a lieu, introduise une loi garantissant la cohérence entre la procédure applicable aux grandes banques canadiennes et les procédures employées dans d'autres pays industrialisés. La nouvelle loi devrait être introduite au plus tard le 30 juin 2003.**

Enfin, si le Comité est suffisamment confiant dans le fait que les fusions de grandes banques seront fructueuses et qu'elles contribueront à la prospérité de l'économie nationale, il se peut que, pour toutes sortes de raisons, le résultat ne soit pas celui que l'on espérait. Nous sommes favorables à la procédure d'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public actuellement requise, mais nous estimons qu'elle devrait aller plus loin. Nous pensons notamment que les parties à un projet de fusion devraient être tenues de procéder à une analyse des risques et d'indiquer comment elles prévoient gérer ces risques. C'est ainsi que nous recommandons ce qui suit :

> **Que le gouvernement fédéral exige que les banques qui sont parties à un projet de fusion procèdent à une analyse des risques et indiquent comment elles prévoient gérer ces risques.**

Le rôle du Parlement dans la procédure d'examen des fusions de grandes banques

> *Essentiellement, il faut savoir si le gouvernement est favorable ou non politiquement aux fusions. Nous avons confondu l'analyse de l'intérêt public et l'obligation de respecter l'intérêt public. ... La population a le droit de connaître la position du gouvernement canadien dans le dossier (de la fusion des banques)* (Groupe financier de la Banque TD)

Le Comité estime que les fusions bancaires soulèvent certaines questions en matière d'intérêt public et que le ministre des Finances a dans ce cas un rôle à jouer dans l'évaluation de l'intérêt public. Une fois que le Bureau de la concurrence et le BSIF ont effectué leurs analyses et que les parties à la fusion ont pris les engagements requis, il ne devrait pas rester grand-chose à régler sur le plan de l'intérêt public. La compétence du ministre des Finances en matière d'évaluation des aspects résiduels de l'intérêt public devrait donc être très limitée. Comme nous le disons dans notre deuxième recommandation, faute de circonstances impérieuses justifiant le contraire et dans l'hypothèse de l'approbation par le Bureau de la concurrence et le BSIF, le ministre des Finances devrait supposer qu'un projet de fusion entre des grandes banques est dans l'intérêt public et l'approuver aussi rapidement que possible.

Le Comité estime que, en dehors de l'étude en cours et celle qu'effectuera le Comité permanent de la Chambre des Communes sur les finances, il n'est pas nécessaire que d'autres comités parlementaires procèdent à une analyse de l'intérêt public concernant un projet de fusion bancaire particulier. C'est pourquoi le Comité recommande ce qui suit :

Que les projets de fusion bancaire particuliers n'aient plus à être soumis à un examen en comité parlementaire, puisque les protagonistes sauront clairement à quoi s'en tenir et auront obtenu des assurances concernant la concurrence, les aspects prudentiels et l'intérêt public.

Conclusion

Le Comité est d'avis que les fusions bancaires sont une stratégie commerciale valable et qu'elles contribueront à la croissance et à la prospérité de l'économie canadienne. Nous pensons également que l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public et l'examen du Bureau du surintendant des institutions financières et plus encore celui du Bureau de la concurrence – ou les engagements éventuellement requis – garantiront une concurrence suffisante dans le secteur des services financiers pour protéger l'intérêt public. Les banques canadiennes sont solides actuellement. Elles pourraient l'être encore plus sur le marché nord-américain et les marchés étrangers si on leur permet d'adopter les stratégies commerciales dont elles ont besoin tout en sauvegardant l'intérêt public.

Annexe 1 :

Lettre du ministre des Finances et du secrétaire d'État (Institutions financières internationales)

Le 24 octobre 2002

M^me^ Sue Barnes, députée
Présidente, Comité permanent des finances
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

L'honorable Leo Kolber
Président
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

M^me^ Barnes et sénateur Kolber,

Comme vous le savez, lorsque le gouvernement a adopté, le 7 février 2001, des mesures législatives visant l'établissement du nouveau cadre pour le secteur financier au Canada, il a publié des lignes directrices régissant le processus d'examen des fusions entre les banques ayant des capitaux propres de plus de 5 milliards de dollars. Ce processus comprend trois volets. Le Bureau de la concurrence est chargé d'examiner les questions relatives à la concurrence, alors que le Bureau du surintendant des institutions financières examine les questions prudentielles. Enfin, le gouvernement doit évaluer les questions d'intérêt public. À cet égard, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce seront appelés à mener des audiences publiques concernant les grandes questions d'intérêt public que soulève un projet de fusion particulier.

Depuis la publication de ces lignes directrices, certains intervenants ont indiqué que les critères de l'intérêt public associés à l'examen de la fusion de banques devaient être clarifiés. Le gouvernement en convient et, à cet égard, demande à vos comités respectifs de nous donner leur opinion sur les principales questions dont il faut tenir compte pour déterminer si un projet quelconque est dans l'intérêt public.

En examinant ces questions, vous voudrez peut-être tenir compte des répercussions en matière d'intérêt public de la fusion de grandes banques sur :

- l'accès des Canadiens dans toutes les régions à des services financiers convenables et de qualité, une attention particulière étant accordée aux personnes handicapées, aux personnes à faible revenu et aux collectivités rurales;
- le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité de fonds pour les entreprises, notamment les petites entreprises, et les Canadiens;
- la création de perspectives de croissance à long terme pour le Canada grâce à des institutions canadiennes plus efficaces et plus concurrentielles sur le plan international;
- toute question relative au rajustement ou à la transition, y compris le traitement réservé aux employés.
-

Le secrétaire d'État (Instituions financières internationales) serait heureux de travailler avec vous au cours de vos délibérations. Nous vous saurions gré de nous fournir vos avis le plus rapidement possible.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

L'honorable John Manley, c.p., député

L'honorable Maurizio Bevilacqua, c.p., député

Annexe 2 :

La preuve de l'intérêt public

C'est assez systématiquement que les témoins qui se sont adressés au Comité ont exprimé un point de vue qui ne portait pas sur la question de « l'intérêt public » en tant que tel, mais sur l'incertitude qui entoure actuellement au Canada l'éventualité de fusions de grandes banques. Ils estiment que, si la loi appuie sans équivoque la légitimité des fusions dans ce pays, il n'est pas du tout sûr qu'il existe une volonté politique qui permettrait aux banques de fusionner à l'heure actuelle.

Ils font valoir en particulier que, si les rôles que doivent remplir – et les critères que doivent employer – le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières sont suffisamment clairs eu égard aux projet de fusion, il faudrait que le gouvernement fédéral indique clairement la probabilité que des fusions bancaires puissent être approuvées dans un proche avenir et qu'il diffuse des directives claires sur les exigences en matière d'intérêt public qu'il y aurait lieu de remplir avant qu'un projet soit approuvé. Selon beaucoup de témoins, cette incertitude nuit aux employés, aux clients et aux actionnaires et elle limite la croissance et la prospérité du secteur des services financiers. D'autres témoins estiment par ailleurs que la question de l'intérêt public est claire, mais que c'est la volonté politique qui l'est moins.

Les témoins se sont exprimés non seulement sur la question de l'intérêt public au regard des fusions bancaires, mais aussi sur la concurrence en tant que facteur de protection de l'intérêt public. Selon eux, l'intérêt public ne saurait être dissocié de la concurrence. Le Bureau de la concurrence a exposé cette notion au Comité, déclarant que « l'intérêt public et la concurrence sont généralement complémentaires et favorisent l'instauration d'un marché efficace, de prix peu élevés et d'un service d'excellente qualité pour les consommateurs canadiens ». Ce point de vue a été réitéré par la Banque HSBC du Canada, qui a fait valoir que « lorsqu'il est question de politique gouvernementale, il est question encore et toujours de concurrence ».

Un certain nombre de témoins ont fait des commentaires sur l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public à laquelle doivent procéder les banques qui envisagent de fusionner. Les témoins s'entendent généralement pour dire que cette évaluation est nécessaire, mais l'un d'eux, Peter Downing, estime qu'il faudrait également exiger une Déclaration sur les responsabilités envers la collectivité. Cette déclaration devrait, selon lui, préciser en quoi l'intérêt public serait mieux servi par la fusion envisagée.

L'accès des Canadiens de toutes les régions à des services commodes et de qualité

Des clients de services financiers ont expliqué au Comité qu'il conviendrait, dans le cadre de tout projet de fusion, de tenir compte de l'accès des résidents de toutes les régions du Canada à une gamme de services et de fournisseurs de services. Ils estiment qu'il faut sauvegarder la commodité et la qualité des services ainsi que des prix concurrentiels et ils rappellent que la commodité des services bancaires électroniques se paie de frais supplémentaires et que ces services ne sauraient remplacer complètement le besoin d'une interaction personnelle.

Par exemple, le Conseil canadien du commerce de détail nous a expliqué que « les détaillants sont des usagers réguliers et importants des services bancaires locaux. (...) Ils sont indispensables aux opérations quotidiennes d'une entreprise de vente au détail (...). Dans les petites collectivités, la perte d'une succursale locale contraindrait les détaillants à parcourir des distances appréciables pour obtenir des services financiers qui ne peuvent être fournis qu'en personne (...) ». Le Conseil a également attiré notre attention sur l'importance de la présence d'une banque locale dans la collectivité et laissé entendre que les décisions relatives aux prêts sont prises de plus en plus souvent à l'échelle régionale, de sorte qu'elles ne tiennent pas compte des réalités locales ou des nouvelles possibilités. Selon le Conseil, il faudrait consulter la population non seulement sur des projets de fusion, mais aussi sur des questions comme l'opportunité des décisions des institutions financières en matière de prêt, la façon dont les parties à une fusion éventuelle vont structurer leurs politiques de prêt et les recours négociés entre les parties à une fusion et le Bureau de la concurrence.

Concernant l'accès et le choix, le groupe financier RBC estime qu'il faut tenir compte de tous les modes de distribution et fournisseurs de services en examinant l'apport de la nouvelle technologie et des concurrents actuels. Le groupe a fait savoir au Comité que près de 95 % des opérations ont lieu à l'extérieur du réseau de succursales, quoique 70 % de ses clients se rendent à une succursale au moins une fois par trimestre pour obtenir des conseils, pour procéder à des opérations complexes ou pour régler des problèmes.

Les besoins propres aux petites et moyennes entreprises ont été soulignés par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui a déclaré au Comité que le Canada possède actuellement l'un des systèmes bancaires les plus concentrés au monde. Selon la Fédération, compte tenu de la réduction de la concurrence des services financiers depuis 1998, l'intérêt public serait mieux servi par une plus grande concurrence et non par un supplément de fusion.

Concernant les personnes handicapées, les personnes à faible revenu et les fermetures de succursales, le groupe financier de la Banque TD a rappelé l'existence des lois sur les droits de la personne, qui garantissent l'accès des personnes handicapées aux services, du Protocole d'entente conclu entre les banques et le gouvernement fédéral concernant les services aux Canadiens à faible revenu, et de la réglementation exigeant que les clients soient informés en temps et lieu de la fermeture d'une succursale, notamment dans les collectivités rurales. D'autres témoins ont attiré notre attention sur les progrès technologiques qui, dans le secteur des services financiers, contribuent à répondre aux besoins des clients qui résident dans des zones rurales, qui sont défavorisés ou qui sont atteints de handicaps. Le Centre pour la défense de l'intérêt public estime cependant que, à l'heure actuelle, les banques ne répondent pas aux besoins de certains clients, notamment en matière de prêts à court terme. Ces clients doivent donc recourir à des solutions plus coûteuses. Le Centre a également attiré notre attention sur les frais associés à l'usage des GAB *White Label*.

Le groupe financier BMO a commenté la question de l'intérêt public eu égard aux collectivités rurales, déclarant que « il est dans l'intérêt public que les banques qui fusionnent expliquent comment elles ont l'intention de desservir les collectivités rurales qu'elles desservent déjà individuellement et s'engagent à y conserver une succursale pendant une période raisonnable, disons (...) environ trois ans. (...) C'est la banque la plus importante et la plus solides qui serait le plus susceptible de conserver ses succursales rurales ». Le groupe nous a également parlé de l'effet des fusions sur les clients des services financiers : « il est dans l'intérêt public que les banques qui fusionnent précisent le rôle des opérations bancaires des particuliers et des petites entreprises dans leur gamme d'activités et l'effet de la fusion sur la disponibilité du crédit. (...) BMO a absolument l'intention de tenir son engagement de longue date de servir les petites entreprises et il est disposé à accorder au moins la même proportion de son capital global à ce secteur (...) que c'est le cas aujourd'hui. »

Enfin, le Comité a entendu le témoignage de Canaccord Capital, le courtier entièrement intégré indépendant le plus important du Canada. Les banques concurrencent les courtiers en valeurs mobilières indépendants et leur accordent du crédit. Entre autres recommandations, le groupe estime que l'on devrait obtenir la garantie que les banques continueront à fournir du crédit aux courtiers indépendants, et ce à des prix concurrentiels.

Le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité du crédit

Le choix des fournisseurs de services financiers est un autre aspect important dans le débat relatif à l'intérêt public. Selon le Bureau de la concurrence du Canada, « le choix dont disposent les consommateurs est la meilleure garantie de la qualité du service et de l'innovation en matière de produits ». Un certain nombre de témoins, dont de grandes banques et de petites entreprises, estiment qu'une fusion ouvrirait des possibilités aux concurrents actuels et aux futures entreprises du secteur, surtout s'il faut procéder au dessaisissement de succursales ou de secteurs d'activités.

Des témoins considèrent que la question du manque de choix peut être réglée par le biais d'engagements, par la croissance des concurrents actuels et par l'émergence de nouvelles entreprises. Évoquant les coopératives de crédit, les caisses populaires et d'autres solutions comme PC Financial, Banque HSBC du Canada et Amex, Banque ING du Canada a expliqué au Comité que « l'on ne peut pas analyser la fusion des banques canadiennes hors contexte. Il existe d'autres intervenants qui (...) occuperont cet espace et répondront aux besoins des clients là où les grandes banques auront cessé d'offrir leurs services. Des entreprises prospectives y verront également une porte ouverte. » Par ailleurs, la *Credit Union Central of Ontario* a déclaré au Comité que le système des coopératives de crédit « est en train d'élaborer un certain nombre de projets visant à consolider la capacité des coopératives à concurrencer les grandes banques ».

Le dessaisissement de succursales a cependant soulevé une question. Selon la Banque nationale du Canada, « le dessaisissement de réseaux locaux de points de service destinés aux particuliers et aux PME, sous la forme de la vente de succursales éparpillées de l'une ou l'autre banque, a peu de chance de promouvoir l'émergence d'une nouvelle source crédible de concurrence ni de susciter vraiment l'intérêt d'acheteurs potentiels ». La Banque invoque deux principes s'il faut songer à un dessaisissement en cas de fusion : pour un territoire donné, le dessaisissement devrait exiger la présence de groupes de succursales et de bureaux de prêt aux PME de seulement l'une des deux banques au lieu de l'amalgame de points de service de l'une ou l'autre, qui peut être la plus petite et la moins rentable; par ailleurs, le territoire devrait être relativement étendu.

La Banque Scotia a informé le Comité que le secteur canadien des services financiers connaît une baisse de liquidités qui a des effets sur l'accès des grandes entreprises canadiennes, mais aussi des entreprises plus petites et des particuliers, au crédit. Selon la Banque, « cette situation ne peut être réglé par des fusions, parce que le problème n'est pas la concurrence entre les banques canadiennes ». Banque ING du Canada a fait une remarque du même genre, déclarant que la disponibilité du

crédit dépend souvent du cycle du marché et non du nombre de sources éventuelles de financement.

Des témoins ont également laissé entendre que les banques canadiennes sont actuellement trop petites pour assumer le leadership sur des marchés de prêt consortiaux, toutes les grandes entreprises étant desservies par les « géants internationaux ». M. Joseph Polito, qui est d'avis que l'on devrait constituer des consortiums, a fait une remarque analogue : « s'il fallait procéder à des prêts internes de proportions inhabituelles, les institutions financières pourraient les répartir. »

La croissance à long terme grâce à des institutions efficaces et concurrentielles sur le marché global

Les témoins appuient l'instauration d'un secteur financier solide et concurrentiel au Canada et rappellent l'importance de ce secteur pour la croissance économique et la prospérité du pays et pour le succès des entreprises d'autres secteurs. Ils ne s'entendent cependant pas sur la question de savoir si les fusions sont nécessaires à la croissance. Certains font remarquer que les fusions favorisent souvent la croissance lorsqu'elles sont réussies, mais que les fusions n'ont pas toutes les effets positifs escomptés, car les parties se heurtent à des problèmes de mise en œuvre, à des confrontations de cultures d'entreprises ou à des difficultés parce qu'elles oublient l'importance des employés ou des clients. Selon ces témoins, il serait plus prudent de développer le secteur sans passer par les fusions. Edwin Neave a déclaré ce qui suit au Comité :

> *Une concentration accrue suppose des proportions supérieures, lesquelles donnent lieu à des problèmes de gestion de plus en plus complexes. La convergence suscite de nouvelles interdépendances entre les unités opérationnelles et ajoute donc à la difficulté de gérer l'entreprise fusionnée. Après la fusion, les entreprises risquent d'affronter un risque accru de pertes d'exploitation tandis que les cadres acquièrent les nouvelles compétences nécessaires à la gestion de la nouvelle entreprise. Ces possibilités se multiplient lorsque l'entreprise fusionnée compte des opérations dans plusieurs pays différents.*

Cet avis est appuyé jusqu'à un certain point par l'Association des consommateurs du Canada, qui faisait état des fusions en général, et non des fusions bancaires en particulier, lorsqu'elle a déclaré au Comité : « la preuve est là : la plupart des fusions ne tiennent pas la route. Par exemple, après examen d'une centaine de fusions importantes, *Business Week*, dans une analyse publiée récemment, constate que 61 % des acheteurs (d'entreprises) ont détruit la richesse des actionnaires. (...) Il y a beaucoup à dire à l'appui des banques canadiennes actuelles et à l'appui d'entreprises un peu plus nombreuses. À l'heure actuelle, les banques offrent des services technologiques impressionnants et elles sont parmi les meilleures des entreprises à investir dans les collectivités et l'avenir du Canada. »

Certains estiment cependant que la fusion est une solution légitime et valable qui devrait être offerte aux entreprises qui pensent qu'elles y gagneront en possibilités et en croissance. La Centrale des caisses de crédit du Canada n'a pas limité son appui aux grandes banques : elle a déclaré au Comité qu'« elle ne fait pas de distinction entre les fusions des grandes ou des petites institutions » et estime que les fusions sont « une stratégie viable aux effets potentiellement sains (...) ». Wendy Dobson a déclaré

au Comité que « en fin de compte, ce sont les banques qui doivent être concurrentielles sur un marché international complexe. Ce sont elles, et non les responsables des politiques, qui devraient décider de leurs stratégies commerciales ».

De l'avis d'un grand nombre des témoins entendus par le Comité, la taille a de l'importance dans le contexte international, et un certain nombre d'entre eux ont fait était de l'Accord de libre-échange nord-américain comme d'un élément important de ce contexte. À mesure que les pays continuent de supprimer les obstacles commerciaux et négocient des accords, il est important que les banques canadiennes soient suffisamment solides pour concurrencer les banques étrangères, au Canada et dans le monde. La « marque distinctive » du Canada est importante. Comme le dit Wendy Dobson, « il faut aussi des bilans importants pour créer une marque. Et les marques connues font généralement affaire les unes avec les autres. Dans le contexte global, l'actif des dix principales banques du monde est en moyenne de trois à quatre fois supérieur à celui de la banque canadienne la plus importante ». Un certain nombre de témoins ont rappelé que l'absence d'une banque canadienne parmi les 50 principales institutions financières du monde est à la fois étonnante et préoccupante compte tenu de notre rang parmi les pays industrialisés.

Ceux qui sont favorables aux fusions estiment que l'augmentation d'échelle est importante pour la croissance et la prospérité du secteur des services financiers, ici et à l'étranger, et notamment en Amérique du Nord. Selon eux, les clients canadiens des services financiers – et le Canada en général – profiteraient de cette augmentation d'échelle, tout comme les employés du secteur et les parties intéressées. James McIntosh a fait remarquer que beaucoup de Canadiens bénéficieraient d'un secteur bancaire prospère grâce à la propriété directe ou indirecte de parts bancaires.

Des témoins ont fait remarquer que les banques canadiennes n'ont pas actuellement l'envergure et le capital dont elles auraient besoin, de sorte qu'elles sont de moins en moins adaptées au marché global. Les fusions permettraient aux banques de tirer parti d'une augmentation d'échelle et de portée, grâce à un éventail plus large de produits et de services, à des coûts unitaires moins élevés et des prix moins élevés pour les consommateurs de services financiers. La stabilité financière est considérée comme un élément crucial, puisque la taille relative a des effets sur les stratégies en matière d'investissements, d'acquisitions et de croissance.

L'un des domaines où l'augmentation d'échelle pourrait avoir une importance particulière dans les années à venir est celui de l'innovation et de la technologie, qui sont considérées comme importantes pour la croissance à long terme du Canada. Dans cette perspective, on estime que les banques canadiennes doivent continuer à disposer des ressources nécessaires au financement d'entreprises de pointe dans ce domaine, avec des effets positifs sur le nombre et la qualité des emplois au Canada. De même, le groupe financier RBC a déclaré au Comité que les fusions devraient être envisagées en fonction de leurs effets à long terme sur la prospérité et le niveau de vie du Canada et qu'il fallait se demander si des institutions plus vastes et plus concurrentielles à l'échelle internationale permettraient d'améliorer la croissance

économique. La conséquence logique de cette stabilité et de cette croissance serait, selon un certain nombre de témoins, la multiplication d'emplois de meilleure qualité.

Il a également été question d'une procédure d'examen des fusions qui soit cohérent et à la hauteur de ce qui se fait dans d'autres pays et qui se caractériserait par sa clarté, sa transparence, sa prévisibilité et ses échéances raisonnables. De l'avis de certains des témoins entendus par le Comité, il convient d'être aussi clair que possible pour éviter aux banques d'investir temps et argent dans un projet de fusion qui, finalement, ne donnera rien. En fait, la Banque canadienne impériale de commerce a déclaré au Comité qu'« elle ne souhaitait pas faire vivre à ses employés (...), ses clients (...) ou ses actionnaires une autre tentative de fusion (...) à moins que nous puissions concevoir une procédure opportune (...) aux effets suffisamment prévisibles. La prévisibilité est d'une importance cruciale. »

De l'avis des grandes banques, celles-ci doivent pouvoir évaluer de façon réaliste la probabilité du succès. Certaines estiment que l'analyse des recours devrait se faire avant l'évaluation de l'intérêt public, puisqu'ils font partie intégrante des préoccupations associées à la question de l'intérêt public. La Banque canadienne impériale de commerce estime que l'on devrait modifier la procédure d'examen pour qu'elle ne prenne pas plus de 100 jours. Par ailleurs, le groupe financier de la Banque TD est d'avis que, si un projet de fusion est envisagé, toutes les autres banques intéressées devraient être prises en considération en même temps.

Concernant la compétitivité à l'échelle internationale, la Banque Scotia a exprimé l'avis d'un certain nombre de banques en déclarant :

> *Une fusion n'a qu'une seule et unique raison : l'augmentation générale d'échelle (notre base d'avoir et de capital) pour nous diversifier et nous développer à l'étranger, notamment aux États-Unis et, dans le cas de la Banque Scotia, au Mexique et ailleurs, par exemple en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Extrême-Orient. Est-ce possible sans fusion? Bien sûr que oui, mais pas à la même échelle et pas aussi rapidement.*

La transition

Un certain nombre de témoins ont parlé des problèmes de transition et insisté sur l'importance de l'analyse des effets à court et à long termes des fusions et de leurs effets sur le nombre et la qualité des emplois au Canada. Outre le déplacement des emplois et l'interruption des services, les effets sur les collectivités et la réduction des sièges sociaux sont également des préoccupations. Certains témoins ont déclaré au Comité que ces mesures d'adaptation pourraient être prises dans l'intérêt public, compte tenu des avantages à long terme d'un secteur des services financiers consolidé. Comme dans le cas d'autres secteurs d'activité souffrant de pertes d'emploi, on peut se servir du roulement de personnel normal pour réduire l'ampleur des effets. D'autres témoins ont fourni des exemples de rationalisations réalisées au Canada sans gros problèmes avec les employés ou à d'autres égards et ils ont fait état des garanties fournies par la loi sur les normes d'emploi, que les banques dépassent généralement.

Comme nous l'avons dit, le dessaisissement de succursales – et l'abandon de secteurs d'activités – par les banques qui fusionnent peuvent ouvrir des possibilités de croissance à d'autres entreprises. CS CO-OP, par exemple, a informé le Comité qu'elle est « bien placée pour attirer de nouveaux clients et acquérir de nouveaux actifs. (...) Certains clients d'une banque récemment fusionnée pourraient bien vouloir confier leurs intérêts à une coopérative de crédit. (...) Les coopératives de crédit offrent un service plus personnel à l'échelle communautaire (...). Il se pourrait également que des coopératives de crédit acquièrent des succursales ou d'autres opérations commerciales abandonnées par des banques fusionnées. » Comme nous l'avons dit, l'accès à une présence locale est un enjeu circonscrit par le Conseil canadien du commerce de détail.

Par ailleurs, un certain nombre de témoins – dont la Banque ING du Canada – nous ont dit que « le Canada (...) a trop de banques. (...) Il y a trop de succursales, de GAB, de personnel (...). » Dans cette perspective, la rationalisation des succursales et les économies issues d'une fusion pourraient être plutôt fructueux. De plus, la Banque canadienne de l'Ouest a expliqué au Comité que, selon elle, si des banques devaient fusionner, il faudrait que les petites banques soient autorisées à remplir les vides laissés par la fusion. Selon elle, les petites banques, pour remplir ces vides, devront être soutenues, et il faudrait notamment trouver le moyen de « convertir beaucoup des grandes coopératives de crédit du Canada en banques communautaires ou régionales. (...) Il faudrait disposer d'une réglementation fédérale commune, d'exigences normalisées en matière de capital et d'une structure telle que les marchés des capitaux soient accessibles pour ajouter du capital et normaliser l'assurance des dépôts par le biais de la SADC ».

La Banque Scotia estime que l'accès, les comptes à frais peu élevés, les succursales rurales, le système de fermeture de succursales, l'accès pour les personnes

handicapées, l'accès par le biais des nouvelles technologies et autres questions de ce genre sont des « considérations importantes ». Elle a déclaré au Comité que « des engagements permettront de régler les questions entourant ces enjeux, afin de protéger l'intérêt public : il s'agira de vendre des succursales si le marché local est trop concentré, de maintenir des succursales rurales le cas échéant, de maintenir des services dans les secteurs urbains les plus pauvres, de protéger l'accès aux GAB, etc. ».

Enfin, le groupe financier BMO a également fait savoir qu'il est « dans l'intérêt public que les banques qui fusionnent précisent comment elles tireront le meilleur parti de la réduction des effectifs et comment elles recycleront et redéploieront les employés pour atténuer les pertes d'emploi lorsqu'il y aura chevauchement ou double emploi à court terme et qu'elles indiquent le nombre d'emplois perdus à court terme et les principes aux termes desquels des indemnités de départ seront offertes aux employés touchés ».

Annexe 3 :

La procédure d'examen de la fusion pour les grandes banques du Canada

La procédure

Les directives relatives à l'examen des fusions de banques ayant un actif de plus de 5 milliards de dollars prévoient une procédure en trois volets :

- Le Bureau de la concurrence examine les enjeux associés à la concurrence.
- Le Bureau du surintendant des institutions financières examine les questions prudentielles.
- Le gouvernement fédéral examine les questions entourant l'intérêt public, et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent de la Chambre des Communes sur les finances sont invités à procéder à des audiences publiques sur les questions associées à l'intérêt public soulevées par un projet de fusion, en se servant de l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public comme instrument majeur et en faisant appel à la collaboration du Bureau de la concurrence et du Bureau du surintendant des institutions financières.

L'examen doit se conclure dans un délai de cinq mois après réception d'une demande complète et d'une documentation suffisante, communiquées par les parties à un projet de fusion. Après décision, il est possible, s'il y a lieu, de prévoir des recours.

L'examen par le Bureau de la concurrence

En juillet 1998, le Bureau de la concurrence a publié ses *Lignes directives pour l'application de la loi : fusionnements de banques*, également appelées Lignes directrices sur les fusionnements des banques (LDFB). Comme l'a précisé le Bureau à l'époque :

> *Le processus d'examen des fusionnements a pour principal objectif de préserver et de favoriser la concurrence (...) afin de fournir aux consommateurs un large éventail de produits de grande qualité à des prix concurrentiels. (...) le Tribunal de la concurrence peut rendre une ordonnance prévoyant des mesures correctives lorsqu'un fusionnement empêche ou diminue sensiblement la concurrence ou aura vraisemblablement cet effet. Cependant, l'article 96 de la Loi prévoit une exception de gains en efficience pour des fusionnements jugés autrement anticoncurrentiels lorsqu'il y a suffisamment d'économies réalisées sur le plan des coûts pour neutraliser et surpasser tout dommage à la concurrence pouvant résulter du fusionnement, et que ces économies de coûts ne pourraient être réalisés sans le fusionnement.*

Le Bureau de la concurrence a fait remarquer au Comité que « le cadre analytique employé pour évaluer les fusions bancaires est essentiellement le même que celui dont on se sert pour n'importe quel autre type de fusion. C'est un fait, et il faut tenir compte de la structure et des opérations actuelles des parties ». Les principaux éléments d'analyse sont les suivants :

- Définition du marché (les marchés de produits et la proximité de substituts d'une part et les marchés géographiques et le comportement des consommateurs d'autre part).
- Facteurs de la part/concentration du marché.
- Principaux facteurs de la concurrence (notamment les obstacles à la pénétration, la concurrence étrangère, l'efficacité des concurrents qui restent, l'évolution et l'innovation, la suppression d'un concurrent vigoureux).
- Économies (justification possible d'une fusion par ailleurs anticoncurrentielle, mais qui ne seraient probablement pas accessibles par d'autres moyens que la fusion).

L'examen par le Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) n'a pas publié de directives comme le Bureau de la concurrence, mais le rapport qu'il a remis à l'ex--ministre des Finances Paul Martin en 1998, après analyse des aspects prudentiels de deux projets de fusion (l'un entre la Banque royale du Canada et la Banque de Montréal et l'autre entre la Banque canadienne impériale de commerce et la Banque Toronto-Dominion) a été rendu public.

À l'époque, le BSIF devait répondre à deux questions pour conseiller le ministre des Finances au sujet de ces projets de fusion :

- Si la fusion était permise, certaines circonstances ou certains enjeux seraient-ils tels qu'ils auraient probablement des effets négatifs importants sur la stabilité financière de l'une des deux parties ou y aurait-il lieu de s'inquiéter à d'autres égards pour la sécurité et la solidité de l'une des deux parties?
- Si la fusion était permise et que l'une des deux banques connaissait des difficultés financières graves, le règlement de ces problèmes serait-il plus difficile que ce n'aurait été le cas si l'une des deux anciennes banques avait connu ces difficultés?

Pour répondre à ces questions, le BSIF a analysé la situation financière et le profil de risque de chacune des parties au projet de fusion, a pris connaissance d'ouvrages sur les fusions, s'est concerté avec d'autres organismes de réglementation, a collaboré avec les banques pour examiner et analyser plusieurs enjeux et a demandé l'avis de plusieurs banques et organismes du gouvernement fédéral.

Un élément de la question de l'intérêt public : l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public

L'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public comporte huit éléments :

- L'analyse de rentabilité et les objectifs de la fusion.
- Les coûts et avantages éventuels pour les clients et les petites et moyennes entreprises, notamment les effets sur les succursales, la disponibilité du crédit, les prix et la qualité et la disponibilité des services.
- L'opportunité et les effets socio-économiques des fermetures de succursales ou des autres mesures de prestation de services qui pourraient atténuer les effets de la fusion.
- La contribution du projet à la compétitivité du secteur des services financiers à l'échelle internationale.
- Les effets directs et indirects du projet sur l'emploi et la qualité des emplois dans le secteur, en distinguant les effets à court terme et les effets durables.
- Les effets du projet sur l'augmentation de la capacité de la banque à développer et à adopter de nouvelles technologies.
- Les recours ou les mesures d'atténuation que les banques sont disposées à prendre pour protéger l'intérêt public (dessaisissements, garanties de services et autres engagements) et les mesures destinées à garantir le traitement équitable de ceux dont les emplois sont touchés.
- L'effet que l'opération pourrait avoir sur la structure globale du secteur.

Toute autre question intéressant le ministre des Finances ou jugée pertinente par les parties peut également faire partie de l'analyse. Pour l'essentiel, l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public exige que les parties à un projet de fusion expliquent les tenants et les aboutissants de leur projet et les mesures qui permettraient de réduire les frais et les problèmes éventuels. Le Comité rappelle que les divers éléments de l'évaluation de l'incidence se retrouvent dans les quatre éléments d'analyse que nous a présentés le ministre des Finances et le secrétaire d'État (Institutions financières internationales).

Annexe 4 :

Témoins et mémoires

Richard Annan, Directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique, Direction générale des fusionnements, Bureau de la concurrence (Lundi 25 novembre 2002)

Association des consommateurs du Canada (Jeudi 28 novembre 2002)
- Robert R. Kerton, doyen, Faculté des arts, Université de Waterloo (par vidéoconférence de Waterloo)

Association Interac (mémoire)

Rhoda Attwood, avocate générale, Services juridiques généraux, Ministère des finances (Lundi 25 novembre 2002)

Banque HSBC Canada (Mardi 26 novembre 2002)
- Martin J.G. Glynn, président et chef de la direction

Banque impériale de commerce (Lundi 25 novembre 2002)
- John Hunkin, président et chef de la direction

Banque ING du Canada (Mardi 26 novembre 2002)
- Paul Bedbrook, président et chef de la direction
- Andrew D. Ross, directeur des communications, ING Direct

Banque nationale du Canada (Mardi 26 novembre 2002)
- Réal Raymond, président et chef de la direction
- Jean Houde premier-vice-présidnet, Affaires corporatives
- Jean-Paul Caron, vice-président, Affaires générales

Banque Scotia (Lundi 25 novembre 2002)
- Peter Godsoe, président et chef de la direction

Colleen Barnes, chef, Questions de concurrence et transactions, Division des institutions financières, Ministère des finances (Lundi 25 novembre 2002)

Paul Bedbrook, président et chef de la direction, Banque ING du Canada (Mardi 26 novembre 2002)

Elisabetta Bigsby, vice-présidente exécutive principale, Ressources humaines et affaires publiques, RBC Groupe financier (Lundi 25 novembre 2002)

Gerry Birks, Agent principal du droit de la concurrence, Direction générale des fusionnements, Bureau de la concurrence (Lundi 25 novembre 2002)

BMO Groupe financier (Mercredi 27 novembre 2002)
- Tony Comper, président du conseil et chef de la direction
- Karen Maidment, vice-présidente exécutive et chef des finances
- Tim O'Neill, vice-président exécutif et économiste en chef

Madeleine Brillant, directrice, Croissance de l'entreprise, CS CO-OP (Mardi 26 novembre 2002)

Diane J. Brisebois, présidente et chef de la direction, Conseil canadien du commerce de détail (Jeudi 28 novembre 2002)

Bureau d'Assurance du Canada (mémoire)

Bureau de la concurrence (Lundi 25 novembre 2002)
- Gaston Jorré, Sous-commissaire principal de la concurrence, Direction générale des fusionnements
- Richard Annan, Directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique, Direction générale des fusionnements
- Gerry Birks, Agent principal du droit de la concurrence, Direction générale des fusionnements (Lundi 25 novembre 2002)

Canaccord Capital (Mercredi 27 novembre 2002)

Michael G. Greenwood, président du conseil et chef de l'exploitation

Canadian Western Bank (Jeudi 28 novembre 2002)
- Larry M. Pollock, président et chef de la direction (par vidéoconférence d'Edmonton)

Jean-Paul Caron, vice-président, Affaires générales, Banque nationale du Canada (Mardi 26 novembre 2002)

Centrale des caisses de crédit du Canada (Mercredi 4 décembre 2002)
- Joanne DeLaurentiis, présidente et directrice générale
- David Phillips, vice-président, avocat-conseil et secrétaire
- Jonathan Guss, président et directeur général, Credit Union Central of Ontario

Centre pour la défense de l'intérêt public (Mardi 26 novembre 2002)
- Sue Lott, conseiller juridique

Edmund Clark, président et chef de l'exploitation, Groupe financier banque TD

Tony Comper, président du conseil et chef de la direction, BMO Groupe financier (Mercredi 27 novembre 2002)

Congrès du travail du Canada (mémoire)

Conseil canadien du commerce de détail (Jeudi 28 novembre 2002)
- Diane J. Brisebois, présidente et chef de la direction
- Ken J. Morrison, consultant en services de banques et paiements

Credit Union Central of Ontario (Mercredi 4 décembre 2002)
- Jonathan Guss, président et directeur général, Credit Union Central of Ontario

CS CO-OP (Mardi 26 novembre 2002)
- Gary Seveny, président et chef de la direction
- José Gallant, vice-présidente et chef des finances
- Madeleine Brillant, directrice, Croissance de l'entreprise

Peter W. Currie, vice-président et chef des finances, RBC Groupe financier (Lundi 25 novembre 2002)

Joanne DeLaurentiis, présidente et directrice générale, Centrale des caisses de crédit du Canada (Mercredi 4 décembre 2002)

Wendy K. Dobson, école de gestion Rotman, Université de Toronto (Jeudi 28 novembre 2002)

Peter R. Downing, president, TG International Management Consultants (Jeudi 28 novembre 2002)

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Lundi 25 novembre 2002)
- Garth Whyte, vice-président exécutif
- Brien G. Gray, vice-président principal, Opérations

Ministère des finances (Lundi 25 novembre 2002)
- Gerry Salembier, directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier
- Colleen Barnes, chef, Questions de concurrence et transactions, Division des institutions financières
- Rhoda Attwood, avocate générale, Services juridiques généraux

José Gallant, vice-présidente et chef des finances, CS CO-OP (Mardi 26 novembre 2002)

Raymond Garneau (mémoire)

Martin J.G. Glynn, président et chef de la direction, Banque HSBC Canada (par vidéoconférence de Vancouver) (Mardi 26 novembre 2002)

Peter Godsoe, président et chef de la direction, Banque Scotia (Lundi 25 novembre 2002)

Brien G. Gray, vice-président principal, Opérations, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Lundi 25 novembre 2002)

Michael G. Greenwood, président du conseil et chef de l'exploitation, Canaccord Capital (Mercredi 27 novembre 2002)

Groupe financier banque TD (Lundi 25 novembre 2002)
- Edmund Clark, président et chef de l'exploitation

Jonathan Guss, président et directeur général, Credit Union Central of Ontario (Mercredi 4 décembre 2002)

Robin A. Hamilton Harding (mémoire)

Jean Houde, premier-vice-président, Affaires corporatives, Banque nationale du Canada (Mardi 26 novembre 2002)

John Hunkin, président et chef de la direction, Banque impériale de commerce (Lundi 25 novembre 2002)

Gaston Jorré, Sous-commissaire principal de la concurrence, Direction générale des fusionnements, Bureau de la concurrence (Lundi 25 novembre 2002)

Robert R. Kerton, doyen, Faculté des arts, Université de Waterloo, Association des consommateurs du Canada (par vidéoconférence de Waterloo) (Jeudi 28 novembre 2002)

Sue Lott, conseiller juridique, Centre pour la défense de l'intérêt public (Mardi 26 novembre 2002)

Karen Maidment, vice-présidente exécutive et chef des finances, BMO Groupe financier (Mercredi 27 novembre 2002)

James McIntosh, professeur d'économie, Faculté d'économie, Université Concordia (Mercredi 27 novembre 2002)

Ken J. Morrison, consultant en services de banques et paiements, Conseil canadien du commerce de détail (Jeudi 28 novembre 2002)

Mouvement des caisses Desjardins (mémoire)

Edwin (Ted) Neave, Professeur en finances, Faculté de commerce, Université Queen's (Mardi 26 novembre 2002)

Gordon M. Nixon, président et chef de la direction, RBC Groupe financier (Lundi 25 novembre 2002)

Tim O'Neill, vice-président exécutif et économiste en chef, BMO Groupe financier (Mercredi 27 novembre 2002)

David Phillips, vice-président, avocat-conseil et secrétaire, Centrale des caisses de crédit du Canada (Mercredi 4 décembre 2002)

Larry M. Pollock, président et chef de la direction, Canadian Western Bank (par vidéoconférence d'Edmonton) (Jeudi 28 novembre 2002)

Réal Raymond, président et chef de la direction, Banque nationale du Canada (Mardi 26 novembre 2002)

RBC Groupe financier (Lundi 25 novembre 2002)
- Gordon M. Nixon, président et chef de la direction
- Peter W. Currie, vice-président et chef des finances
- Elisabetta Bigsby, vice-présidente exécutive principale, Ressources humaines et affaires publiques

Andrew D. Ross, directeur des communications, ING Direct, Banque ING du Canada (Mardi 26 novembre 2002)

Gerry Salembier, directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier, Ministère des finances (Lundi 25 novembre 2002)

Gary Seveny, président et chef de la direction, CS CO-OP (Mardi 26 novembre 2002)

TG International Management Consultants (Jeudi 28 novembre 2002)
- Peter R. Downing, president

Garth Whyte, vice-président exécutif, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Lundi 25 novembre 2002)

Tom Wood (mémoire)